

**Editorial****Staatliche Verantwortung in  
der Arbeitsgesellschaft****Berthold Vogel**

Die Werbetafeln der Parteien bestimmen in diesem Herbst das Straßenbild. In den Medien präsentieren sich Parteien und Personen. Positionen und Programme stehen zur Debatte, in der der Ruf nach Eindeutigkeit, Einfachheit und Abgrenzung dominiert. Ruht also in Zeiten des Wahlkampfs das Bedürfnis nach Differenzierung und Expertise? Jedenfalls ist der Kampf um Wählerstimmen nicht dazu angetan, mit Nüchternheit und Distanz gesellschaftliche Entwicklungen zu diskutieren und zu bewerten. Umso wichtiger ist daher in einer offenen, demokratischen Gesellschaft der Beitrag der Gesellschaftswissenschaften. Im Sinne unseres Verständnisses anwendungsorientierter Grundlagenforschung widmet sich das SOFI dieser Aufgabe: Gesellschaftliche Debatten in der Forschung aufzunehmen und mit wissenschaftlicher Expertise in diese Debatten einzugreifen.

Im Mittelpunkt von Heft 27 der „Mitteilungen aus dem SOFI“ stehen Anforderungen an staatliches Handeln, die mit laufenden Entwicklungen der Arbeitsgesellschaft verbunden sind: Welche Rolle kann und soll der Staat in der Gestaltung der Arbeitswelt in Zukunft spielen? Mit welchen Herausforderungen sehen sich die politischen Akteure durch deren aktuelle und absehbare Entwicklungen der Erwerbsarbeit

konfrontiert? Das sind zentrale Fragen, die im aktuellen Wahlkampf verhandelt werden.

In zwei Artikeln des Heftes geht es um das zukünftige Verhältnis von staatlicher Regulierung, Arbeitskonflikten und Tarifautonomie. Weitere Texte begeben sich auf das Feld der Bildungspolitik. Sie fragen, warum diese allen gegenteiligen politischen Programmen zum Trotz weiterhin mehr statt weniger zu gesellschaftlicher Ungleichheit beiträgt. Und sie untersuchen die Probleme, in die sie sich bei der Verwirklichung des selbst gesteckten Zieles von Inklusion in der beruflichen Bildung verfängt. Darüber hinaus analysieren wir die Dynamik gesellschaftlicher Disparitäten, die die Mitte unserer Gesellschaft verändern und wohlfahrtsstaatliche Politik herausfordern. Eine neue Buchveröffentlichung aus dem SOFI präsentiert schließlich zentrale Ergebnisse der sozioökonomischen Berichterstattung und unterzieht die gesellschaftliche Entwicklung im Hinblick auf soziale Teilhabe einem kritischen Blick. Außerdem stellen wir eine weitere Neuerscheinung aus dem SOFI vor, die Veränderungen der Arbeitswelt im Gefolge der Transnationalisierung industrieller Fertigung zum Gegenstand hat. Allen Leserinnen und Lesern wünschen wir eine interessante Lektüre und einen lebhaften politischen Debattenherbst.

**Inhalt****Krise der Tarifautonomie**

- 2 Tarifautonomie und Staat. Umbruch im Verhältnis von Tarifparteien und Gesetzgeber
- 6 Noch streikfähig? Sozialpartnerschaft und Arbeitskampf in der Automobilindustrie

**Bildungsungleichheit –  
Soziale Ungleichheit**

- 11 Die gebremste Politik – Warum sich die Bildungsungleichheit in Deutschland zuspitzt
- 16 Inklusion von Menschen mit Behinderungen: Die Mühen der Durchsetzung eines Rechtsanspruchs

- 20 Wohlstandskonflikte - Soziale Fragen aus der Mitte der Gesellschaft

**Neuerscheinungen**

- 10 Globale Qualitätsproduktion – Transnationale Produktionssysteme in der Automobilindustrie und im Maschinenbau
- 22 Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen. Botschaften des Dritten Berichts zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland

- 10 **Impressum**

## ■ Umbruch im Verhältnis von Tarifparteien und Gesetzgeber

# Tarifautonomie und Staat

Jürgen Kädler

*Zu den wichtigsten und auch am meisten beachteten Gesetzen der zu Ende gehenden Legislaturperiode gehört ohne Zweifel das Mindestlohngesetz. Über seine unmittelbare materielle Wirkung hinaus markiert es einen Wendepunkt in den deutschen Arbeitsbeziehungen. Tritt staatliche Regulierung notgedrungen an die Stelle von Aushandlungen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften im Rahmen der Tarifautonomie? Oder kann diese für die deutsche Arbeitsgesellschaft in der Vergangenheit zentrale Institution durch staatliches Handeln gestärkt und neu befestigt werden?*

Zu Beginn des Jahres 2015 in Kraft getreten, besagt das Mindestlohngesetz, dass in Deutschland grundsätzlich niemand mehr mit einem Stundenentgelt von weniger als zunächst 8,50 €, seit Beginn dieses Jahres 8,84 € beschäftigt werden darf. Ausnahmen gibt es noch dort, wo die Tarifparteien sich im Rahmen bundesweiter Stufenregelungen übergangsweise auf niedrigere Sätze verständigt haben. Ab 2018 ist auch mit diesen Ausnahmen Schluss. Das Mindestlohngesetz hat damit der Tendenz zu immer kärglicheren Niedriglöhnen einen leidlich wirksamen Riegel vorgeschoben, sowohl im tariffreien Raum wie innerhalb von Tarifverträgen. Die oft zitierten, tariflich vereinbarten 4,32 € im thüringischen Bewachungsgewerbe sind nur ein Beispiel für jene Entwicklung. Das Gesetz steht damit aber auch

für einen tiefgreifenden Strukturbruch in der Regulierung von Arbeitsbeziehungen in Deutschland, für eine Neubestimmung des Verhältnisses und der Gewichte von Tarifpolitik und staatlicher Regulierung auf dem Feld von Arbeit und Arbeitsbeziehungen.

Das Mindestlohngesetz ist wegen seiner breiten und unmittelbaren Wirksamkeit zwar die am meisten wahrgenommene, aber beileibe nicht die einzige gesetzliche Intervention in dem bislang weitestgehend den Tarifparteien allein überlassenen Feld binnen weniger Jahre. Zumindest vier weitere Gesetze der letzten vier Jahre verdienen in diesem Zusammenhang Beachtung:

■ das Tarifautonomiestärkungsgesetz vom August 2014, das die

Bedingungen für die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen erleichtern sollte,

■ das Tarifeinheitengesetz vom Juli 2015, nach dem bei mehreren Gewerkschaften in einem Betrieb allein die Tarifverträge derjenigen gelten sollen, die im Vergleich zu den anderen im jeweiligen Betrieb die meisten Mitglieder hat, und

■ die beiden Sozialkassensicherungsgesetze (SokaSiG I und II) vom Januar und Juli 2017, mit denen die bislang allein über allgemeinverbindliche Tarifverträge geregelten Branchensozialkassen rückwirkend und für die Zukunft abgesichert wurden, nachdem das Bundesarbeitsgericht (BAG) die Allgemeinverbindlichkeitserklärungen der betreffenden Tarifverträge in der Bauwirtschaft seit 2006 für unwirksam erklärt hatte.

■ In diesem Zusammenhang außerdem zu nennen sind die etwas älteren Gesetze, zu Arbeitnehmerüberlassung (AÜG) und Teilzeit und Befristungen (TzBfG), die über tarifdispositive Abweichungsmöglichkeiten einen Anreiz für Arbeitgeber setzen, Tarifverträge abzuschließen, aus Arbeitnehmersicht freilich um den Preis, der Unterschreitung gesetzlicher Mindestbedingungen per Tarifvertrag.

Die Tarifautonomie, jahrzehntelang das exklusive Institut für die gesellschaftliche Regelung insbesondere der Arbeitsentgelte, scheint im Begriff zu sein, nur mehr als ein gewichtiges Instrument neben anderen zu fungieren. Ob es dazu kommt oder ob auf diesem Wege



Ohne Titel, Peter Wilhelm, CC0, Pixabay

Gebäudereinigung, Deutschland: Tarifvertrag zum Mindestlohn vom 30.10.2015, allgemeinverbindlich ab 1.3.2016

auch eine Neubefestigung der Tarifautonomie erreicht werden kann, wie das Tarifautonomiestärkungsgesetz mit seiner Benennung zumindest nahelegt, ist bis auf weiteres offen.

### Tarifautonomie und Staat im Rückblick

Ganz ohne Staat ging es bei der Tarifpolitik allerdings auch in der Vergangenheit nicht. Auch in der Hochzeit der Tarifautonomie war der Staat für deren Bestand wichtig, und zwar nicht nur, weil letztlich das Tarifvertragsgesetz den staatlich gesetzten und garantierten Rahmen der Tarifautonomie bildete. Die Existenz eines umfangreichen öffentlichen Dienstes sowie staatlicher Infrastrukturunternehmen wie Post und Bahn stand für sich genommen schon für einen großen gesellschaftlichen Bereich, der durchgängig per Flächentarif reguliert war. Dieser fungierte zugleich als Referenz für die Arbeits- und Entgeltbedingungen vergleichbarer Tätigkeiten auch in anderen Sektoren. Die Privatisierung weiter Bereiche öffentlicher Infrastruktur- und Daseinsvorsorge sowie Auf- und Ausgliederungen bei den Nachfolgeunternehmen haben die Tarifautonomie als gesamtgesellschaftliche Regulierungsinstitution deshalb für sich genommen massiv beeinträchtigt.

Darüberhinaus trug der Staat in der Vergangenheit auch dadurch zur Reichweite tariflicher Regulierung bei, dass er die Vergabe öffentlicher Aufträge typischerweise von der Tarifbindung der Bewerber abhängig machte. Diese Praxis ist durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) seit 2007 drastisch eingeschränkt worden. Bei europaweiten Ausschreibungen – und das sind fast alle öffentlichen Ausschreibungen – darf Tariftreue nur dann eingefordert werden, wenn die betreffenden Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt worden sind. Und auch dann darf nicht die Geltung der Tarifverträge insgesamt zur Bedingung gemacht werden, sondern nur die Einhaltung bestimmter Mindestbedingungen, die in diesen geregelt sind, wie etwa Mindestentgelt, Mindesturlaub, Höchstarbeitszeit usw. Im Rahmen der Tarifautonomie vereinbarte Regelungen können hier somit nur noch ins Spiel gebracht werden, wenn sie vom Staat

ausdrücklich als Quasi-Gesetze übernommen werden, und auch dann nur in einer abgespeckten Version. Im privatwirtschaftlichen Bereich schließlich bildete die Allgemeinverbindlichkeitserklärung (AVE) seit jeher eine wichtige Stütze der Tarifautonomie. Ohne sie hätte es etwa im Einzelhandel – immerhin dem der Beschäftigtenzahl nach größten tariffachlichen Bereich außerhalb des öffentlichen Dienstes – kaum je einen Flächentarif gegeben. Entsprechendes gilt für die Bauwirtschaft und einer Reihe

in denen die gemeinsame Beantragung der Allgemeinverbindlichkeit jahrzehntelang üblich war, diese Praxis aufgekündigt, als Kehrseite der Gründung von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung (OT-Verbände). Am wichtigsten hier die Verbände des Einzelhandels. Und schließlich hat – etwa in dieser letztgenannten Branche – die zunehmende Erosion der originären Tarifbindung dazu geführt, dass das Mindestniveau von 50 Prozent, das Voraussetzung für die AVE ist, verbreitet nicht mehr erreicht wird.



Ohne Titel, PIR/Old, CC0, Pixabay

*Baugewerbe, Deutschland: Um den Fortbestand der Sozialkassenverfahren im Baugewerbe zu sichern, ordnet das Sozialkassenverfahrensicherungsgesetz (SokaSiG, 16.05.17) die bislang stets für allgemeinverbindlich erklärten, zugrunde liegenden Tarifverträge beginnend mit dem 1. Januar 2006 verbindlich an. Das Gesetz schafft damit eine eigenständige Rechtsgrundlage für die Sozialkassenverfahren im Baugewerbe.*

anderer Branchen, in denen wichtige Gegenstände wie Urlaub, Ausbildung, Zusatzrenten usw. über branchenweite Sozialkassen geregelt werden. Auch diese Stütze des Flächentarifsystems ist in den zurückliegenden Jahren weitgehend erodiert.

Zum einen hat eine restriktive Haltung der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) sich in zahlreichen Einsprüchen gegen AVE-Anträge im zuständigen Tarifausschuss beim Bundesarbeitsministerium (BMAS) niedergeschlagen, durchaus auch gegen die Position antragstellender Branchenarbeitgeberverbände. Zum andern haben Arbeitgeberverbände in Branchen,

Die Schwächung der Tarifautonomie und die Erosion der Tarifbindung gehen damit zu einem wesentlichen Teil auch darauf zurück, das staatliche Stützen der Tarifautonomie brüchig geworden oder ganz weggefallen sind. Allerdings beruhte die Stützungsfunktion des Staates in der Vergangenheit darin, dass er sich in ein funktionierendes Prinzip einordnete, als Arbeitgeber bzw. als subsidiäre Stütze im jeweiligen Tarifbereich mehrheitlich getragener Regelungen.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich ein grundlegender Paradigmenwechsel gewerkschaftlicher Politik ab, der neben der Forderung nach dem mittlerweile eingeführten Mindestlohn auch in der

nach Abschaffung von mindestens 50 Prozent von einem Tarifvertrag erfasster Arbeitnehmer(innen) als Voraussetzung für dessen Allgemeinverbindlicherklärung. Sie ziehen die Konsequenz aus der Tatsache, dass der absolute Vorrang tariflicher vor staatlicher Regulierung in seiner ursprünglichen Form nicht mehr aufrechtzuerhalten ist, weil wesentliche Voraussetzungen des zugrunde liegenden sozialpartnerschaftlichen Arrangements nicht mehr gegeben sind. Tarifbindung und Verbandszugehörigkeit gelten in traditionellen Branchen immer weniger als selbstverständlich, sondern sind zu einem betriebswirtschaftlichen Kalkulationsfaktor unter anderen geworden. In den neu entstehenden Wirtschaftssektoren haben die organisatorischen Bedingungen für Tariffähigkeit nie existiert, auf Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite. Während ehemals erbittert darüber gestritten wurde, ob Gewerkschaften (auch) Ordnungsfaktor sein sollten oder doch nur Gegenmacht, wird nun die Rolle des Staates als Ordnungsfaktor im ureigenen gewerkschaftlichen Handlungsfeld eingefordert. Oder anders: Der Staat muss als Ordnungsfaktor an die Stelle der Tarifparteien treten, wo sie diese Aufgabe aus eigener Kraft nicht (mehr) erfüllen können.

### Sozialkassensicherung als Beispiel

Besonders deutlich wird diese Veränderung am Beispiel der beiden in der öffentlichen Diskussion im Vergleich zum Mindestlohn weniger beachteten Sozialkassensicherungsgesetze, insbesondere dem für die Bauwirtschaft.

Tarifliche Sozialkassen haben in der Bauwirtschaft in Deutschland eine lange Tradition. Ihre Funktion besteht darin, angesichts der extrem unterschiedlichen Größenordnungen und Wirtschaftskraft von Bauunternehmen sowie häufig wechselnder Beschäftigungsverhältnisse z. B. einheitliche Urlaubs- oder Zusatzrentenansprüche sowie einheitliche Ausbildungsstandards zu ermöglichen. Am Beispiel der Urlaubsregelung: Für Bauarbeiter, die häufig ganzjährig am selben Ort, aber bei unterschiedlichen Bauunternehmen beschäftigt sind, wird ein einheitlicher Urlaubsanspruch dadurch ermöglicht,

dass Arbeitgeber in die Sozialkasse einzahlen und diese die Kosten für den Urlaub trägt, wenn dieser genommen wird. Dass Gegenstände wie Urlaub, Zusatzrente, Berufsausbildung auf diese Weise tariflich geregelt werden konnten, setzte ein hohes Maß an Kooperationsbereitschaft zwischen den Tarifparteien voraus. Und nicht umsonst galt die Baubranche als Sozialpartnerschaftsbranche par excellence, ausdrücklich auch im programmatischen Selbstverständnis beider Tarifparteien.

Dass die betreffenden Tarifverträge – und damit die Zahlungspflicht an die Sozialkasse – für allgemeinverbindlich erklärt wurden, war jahrzehntelang schlichte Routine und entsprechend unumstritten. Die Klagewelle, die im letzten Herbst zur rückwirkenden Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit geführt hatte, ist insofern bedeutsamer als die Tatsache, dass es letztlich ein Formfehler beim Bundesarbeitsministerium war, der dem Urteil zugrunde lag. Die weitgehende Übereinstimmung über Grundprinzipien der Arbeits- und Sozialbeziehungen, die die Tarifaufonomie in der Bauwirtschaft getragen und Sozialpartnerschaft zum Markenzeichen der Branche gemacht hatte, reicht nicht mehr. Ohne den Akt von Brachialgesetzgebung, mit dem die Tarifinhalte kurzerhand rückwirkend zu Gesetzesinhalten erklärt wurden, wären das Sozialkassensystem und damit das Tarifsysteem der Bauwirtschaft zusammengebrochen.

### Tarifaufonomie und Staat – wie weiter?

Wird also das Ob und Wie der Regulierung von Arbeit mehr und mehr davon abhängen, dass und wie der Staat die Dinge unmittelbar regelt? Hält man sich an die bisherigen Ergebnisse der einschlägigen Gesetzgebung, dann stehen die Zeichen für eine Renaissance der Tarifaufonomie im Sinne dieser letzteren Perspektive nicht besonders gut<sup>1</sup>.

Das Mindestlohngesetz ist bei der verbindlichen Etablierung einer gesellschaftlichen Lohnuntergrenze an die Stelle der Tarifparteien getreten, die dazu aus eigener Kraft nicht in der Lage waren bzw. sind. Die Zunahme der Tarifbindung, die Befürworter des

neuen Gesetzes glaubten feststellen zu können, dürfte sich demgegenüber als Scheinblüte erweisen: Die Übergangsregelung, nach der eine zeitweilige Unterschreitung des gesetzlichen Niveaus im Rahmen bundesweiter Anpassungstarifverträge zulässig sein sollte, hat in einer Reihe von vormals nicht tarifgebundenen Branchen zum Abschluss solcher Tarifverträge geführt. Eine Untersuchung des Instituts der Wirtschaft (IW) bei acht einschlägigen Arbeitgeberverbänden legt allerdings nahe, dass diese neue Tarifbindung nicht von Dauer sein wird, sondern nur solange hält, wie die Unterschreitung des gesetzlichen Mindestlohns mit diesem Mittel möglich ist. Als offen stelle sich darüber hinaus die Frage dar, wie Unternehmen auf die Stauung der Entgeltstruktur in solchen Branchen reagieren, in denen bislang einzelne Gruppen unterhalb des nunmehr verbindlichen Niveaus liegen bzw. lagen. Die Tatsache, dass das IW zu den hartnäckigen Gegnern des gesetzlichen Mindestlohns gehört, nimmt den präsentierten Ergebnissen nichts von ihrer Plausibilität. Im günstigeren Fall wird die Mindestlohngesetzgebung keinen Einfluss auf die Tarifbindung haben.

Die Wirkung tarifdispositiver Abweichungsklauseln in Gesetzen in AÜG und TzBfG haben im Bereich der Leih- bzw. Zeitarbeit weit mehr Tarifbindung ermöglicht, als Gewerkschaften aus eigener Kraft hätten durchsetzen können, einschließlich eines für allgemeinverbindlich erklärten Mindestlohnarbeitsvertrags oberhalb der gesetzlichen Sätze. Der Preis dafür ist aus gewerkschaftlicher Sicht freilich die Preisgabe des Prinzips, dass Tarifverträge das gesetzlich vorgeschriebene über- und nicht etwa unterschreiten. Gewerkschaften geraten hier in das Dilemma, die Einschränkung der Befristung von Beschäftigungsverhältnissen und die gleiche Bezahlung für gleiche Arbeit (*Equal Pay*) ebenso grundsätzlich wie vehement zu fordern und – aus nachvollziehbaren pragmatischen Gründen – an der Aufweichung gesetzlicher Vorschriften mitzuwirken, die eben dies vorsehen. Wie heikel dieser Balanceakt ist, wird schlaglichtartig daran deutlich, dass mit Wolfgang Däubler heute eine der langjährigen juristischen Bezugsautoritäten von Gewerkschaften für eine Klagekampagne

wirbt, um die betreffenden Tarifverträge der DGB-Tarifgemeinschaft zur Zeitarbeit für unwirksam erklären zu lassen.

Das Tarifaufstufungsgesetz hat den Grundsatz abgeschafft, dass ein Tarifvertrag nur dann für allgemeinverbindlich erklärt werden kann, wenn er schon für mindestens 50 Prozent der Beschäftigten im betreffenden Bereich gilt. Voraussetzung ist nunmehr, „dass er in seinem Geltungsbereich für die Gestaltung der Arbeitsbedingungen überwiegende Bedeutung erlangt hat“ oder „dass die Absicherung der tariflichen Normsetzung gegen die Folgen wirtschaftlicher Fehlentwicklung eine

es Arbeitgeberverbänden, an dem seit den 1990er Jahren fast allgemein etablierten Geschäftsmodell festzuhalten, einerseits Tarifverträge abzuschließen und andererseits über die OT-Mitgliedschaft nicht tarifgebundene Unternehmen als (beitragszahlende) Mitglieder bei der Stange zu halten.

Da die Selbstverständlichkeiten, auf denen die gesamtgesellschaftliche Regulierungskraft der Tarifaufstufung in der Vergangenheit beruhte, im Kern: die routinemäßige Mitgliedschaft der Arbeitgeber der meisten Arbeitnehmer(innen) in Tarifverbänden, keine Selbstverständlichkeiten mehr sind, kommt der

Geschäftsmodell von Arbeitgeberverbänden, zugleich Branchentarifverträge abzuschließen und ihre branchenweite Geltung mit Blick auf OT-Mitglieder zu verhindern, mit Tarifaufstufung als ordnungspolitisch gewolltem Regulierungsrahmen kaum vereinbar.

Auch eine solche Neufassung der AVE-Politik wäre freilich nicht ohne Probleme. Denn diejenigen Arbeitgeber, die heute außerhalb des Tarifs bleiben (können), wären dann gezwungen, ihre Interessen innerhalb tarifgebundener Arbeitgeberverbände geltend zu machen. Das entscheidende Ventil für die Ableitung möglicher Konflikte innerhalb von Arbeitgeberverbänden fiel weg. Mit der Erleichterung der AVE würde der Abschluss der zugrunde liegenden Branchentarifverträge mit Sicherheit schwieriger und konfliktträchtiger, innerhalb wie zwischen den Tarifverbänden.

Andererseits droht mit dem Verlust verbindlicher tariflicher Strukturen die Rückverlagerung des Konflikts um Lohn und Leistung in die Betriebe. Solange dies von hinreichend vielen Arbeitgebern als tatsächliche Gefahr angesehen wird, erscheint ein hinreichend großes Interesse an jenen Strukturen nicht von vornherein ausgeschlossen. Wie groß und wie verbreitet dieses schließlich sein wird, hängt maßgeblich auch von der Entwicklung gewerkschaftlicher Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit ab.



Userhelp.ch 16:38, 10. Sep. 2008 (CEST), Kammerausbildung-2008 09 10 038, Graustufenversion der Originaldatei, Ausschnitt, CC BY-SA 3.0 DE

Schornstiefenhandwerk, Deutschland: Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrags zur Regelung des Mindestentgelts vom 26.11.2015 (ab 1.1.2016) und des Tarifvertrags über die Förderung der beruflichen Ausbildung vom 2.6.2016 (ab 1.1.2017)

Allgemeinverbindlicherklärung verlangt“. In der Praxis hat diese Änderung freilich wenig bewirkt, die Zahl der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge ist weiterhin rückläufig. Dazu trägt neben der Unbestimmtheit der neuen Klauseln insbesondere bei, dass das Gesetz an der Zustimmung des paritätisch besetzten Tarifausschusses festhält sowie an der Bedingung, dass beide Tarifparteien jeweils gemeinsam die AVE beantragen müssen. Der erste Punkt ermöglicht es der BDA, ihre äußerst restriktive Haltung in der AVE-Frage weiterhin wirksam durchzusetzen. Der zweite Punkt ermöglicht

AVE zentrale Bedeutung zu, wenn eine vergleichbar allgemeine Wirksamkeit weiterhin (oder besser: wieder) ordnungspolitisch gewollt ist. Das würde aber eine Aufgabe der zuletzt genannten Beschränkungen voraussetzen. Das wäre durchaus im Einklang mit dem Prinzip der Tarifaufstufung, wenn man darunter die autonome Gestaltung eines ordnungspolitisch gewollten Rahmens durch die Tarifparteien versteht. Zum einen stellt die Vetoposition der BDA im Tarifausschuss zweifellos eine Beschränkung der Gestaltungsmacht der unmittelbaren Tarifparteien dar. Zum anderen ist das verbreitete

**Anmerkung**

- 1 Die Ausführungen beschränken sich auf diejenigen Aspekte, die das Verhältnis von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite allgemein betreffen und sparen das Problem der Tarifpluralität hier aus (vgl. dazu Birke/Kädtler in Mitteilungen aus dem SOFI 25).

**Literatur**

- Kädtler, Jürgen (2017): Krise des Flächentarifvertrags – Krise der Sozialpartnerschaft, in: Schulten, Thorsten; Dribbusch, Heiner; Bäcker, Gerhard; Klenner, Christina (Hrsg.): Tarifpolitik als Gesellschaftspolitik. Strategische Herausforderungen im 21. Jahrhundert. Hamburg (VSA), S. 48–58.

## Sozialpartnerschaft und Arbeitskampf in der Automobilindustrie

### Noch streikfähig?

Jürgen Kädtler, Ulrich Voskamp

*Deutschland gilt zu Recht als ein wenig streikfreudiges Land: In allen international vergleichenden Übersichten zu arbeitskampfbedingten Ausfalltagen rangiert es ganz weit hinten. Die gängige Qualifizierung der hiesigen Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit als „sozialpartnerschaftlich“ geht wesentlich auch auf diese geringe Streikneigung zurück. Zu ihr trägt nicht zuletzt eine im Vergleich zu anderen Ländern sehr restriktive rechtliche Regulierung bei: Gestreikt werden darf in Deutschland nur mit dem Ziel eines Tarifvertrages und nur für Ziele, die sich in einem solchen Tarifvertrag allgemein regeln lassen. Politische Streiks, aber auch Streiks aus Anlass betrieblicher Einzelkonflikte sind nicht zulässig. Selbst die Ausgründung von Unternehmen mit dem erklärten Ziel, die Tarifbindung abzuschütteln, gilt nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) im Konflikt zwischen Lufthansa und der Pilotenvereinigung Cockpit als nicht arbeitskampffähig. Als Bedingung für das Funktionieren der Tarifautonomie gilt gewerkschaftliche Streikfähigkeit wiederum als unabdingbar, weil Gewerkschaften sonst auch nach Auffassung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) auf „kollektives Betteln“ verwiesen werden. Doch wie ist es damit absehbar bestellt?*

Nicht nur die Arbeitgeber, sondern auch die Gewerkschaften haben sich mit dem restriktiven Rahmen für Streiks jahr-

Entsprechend bildeten Erzwingungsstreiks (unbefristete Flächenstreiks), auch wenn sie nur selten stattfanden,

eine Schlüsselrolle zu. Die Mehrzahl der großen Arbeitskämpfe wurde von der IG Metall geführt, die damit den eher konflikthafte Pol im Spektrum der deutschen „Konfliktpartnerschaft“ (Walther Müller-Jentsch) besetzte und in anderen Bereichen als Drohkulisse fungieren konnte. In diesem Sinne erklärte ein gewerkschaftliches Hauptvorstandsmitglied aus einem anderen, traditionell weniger konflikthafte Organisationsbereich Anfang der 2000er Jahre: „Wir sagen denen [den eigenen Arbeitgebern] ja auch: Wollt ihr die IG Metall in allen Betrieben?“ Wäre die Streikfähigkeit der IG Metall nicht mehr gegeben, dann hätte das Konsequenzen über den eigenen Organisationsbereich hinaus.



Mit freundlicher Genehmigung der IG Metall Stuttgart

Tarifrunde Metall- und Elektroindustrie 2016: Warnstreikkundgebung in Untertürkheim

zehntelang ganz gut arrangiert, denn innerhalb dieses Rahmens ließ sich mit dem Mittel des Flächentarifvertrags ein im internationalen Vergleich beachtliches allgemeines Niveau der Arbeits- und Entgeltbedingungen erreichen. Dabei fungiert der Streik, wie Walther Müller-Jentsch einmal feststellte, als „Schwert an der Wand“, das einigungsfördernd wirkt. Damit es diese Wirkung entfalten kann, muss allerdings die Drohung, es notfalls auch von der Wand zu holen, hinreichend glaubwürdig sein.

den, vorzugsweise in der Metallindustrie und im Öffentlichen Dienst, eine Art Bestandssicherung des in seinen Grundlinien kooperativen, sozialpartnerschaftlichen Aushandlungssystems. Die Frage nach der gewerkschaftlichen Streikfähigkeit stellt sich damit gerade auch dort, wo die tarifpolitische Kooperation (noch) leidlich funktioniert.

Den Tarifbeziehungen in der Metall- und Elektroindustrie kam in dieser Hinsicht in den zurückliegenden Jahrzehnten

Tatsächlich steht die Streikfähigkeit der IG Metall infrage, und dies ausgerechnet in einem ihrer Kraftzentren, der Automobilindustrie. Als größte Gefährdung stellt sich seit den 1980er Jahren paradoxerweise nicht ein Zuwenig, sondern ein Zuviel der mit einem Streik zu erzielenden Wirkungen dar. Beim Streik um die 35-Stunden-Woche im Jahr 1984 war erstmals deutlich geworden, dass ein unmittelbar auf wenige Betriebe beschränkter Streik über die vielfältigen, eng getakteten Zulieferbeziehungen insbesondere in der Automobil- und Automobilzulieferindustrie ein Vielfaches an Produktions- und Arbeitsausfällen bei mittelbar betroffenen Betrieben auslösen kann. Die Beschäftigten dort werden ohne Bezahlung von der Arbeit



Faurecia Neuburg, IG Metall Bayern, CC BY-NC-SA 2.0, Graustufenversion der Originaldatei

„Einfach mal den Mund aufmachen!“ – Tarifrunde Textil- und Bekleidungsindustrie 2017: IG-Metall-Warnstreik Faurecia Neuburg (Februar 2017)

freigestellt bzw. in gewerkschaftlicher Perspektive „kalt ausgesperrt“. Hatten Arbeitnehmer(innen), deren Arbeit wegen solcher „Fernwirkungen“ ausfällt, in der Vergangenheit einen Anspruch auf Kurzarbeitergeld, so entfällt dieser seit einer Änderung des Paragraphen 116 AFG (heute § 160 SGB III), wenn die Betroffenen zwar nicht in dem bestreikten Bezirk, wohl aber in der gleichen Branche (genauer: dem gleichen tariffachlichen Geltungsbereich) arbeiten<sup>1</sup>. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung 1995 bestätigt. Zwar sei die Streikfähigkeit der IG Metall beeinträchtigt, aber „noch“ nicht in dem Maße, dass das betreffende Grundrecht in seiner Substanz infrage gestellt wäre. Als Beleg dafür galt der „Bayern-Streik“ im Vorjahr, den die IG Metall erfolgreich hatte führen können, obwohl sie die Automobilindustrie und ihre Zulieferer systematisch aussparte.

Wie sieht es nun mit der Streikfähigkeit gut zwanzig Jahre nach diesem Urteil aus? Diese Frage war Gegenstand einer vom Hugo-Sinzheimer-Institut beauftragten und in Verbindung mit der Hans-Böckler-Stiftung geförderten empirischen Recherche des SOFI, als Beitrag zu einem Rechtsgutachten, für dessen juristische Teile Eva Kocher und Laura Krüger von der Universität Frankfurt/Oder verantwortlich zeichnen. Wesentliche Ergebnisse werden im Folgenden vorgestellt.

Eine zentrale Voraussetzung für die Effektivität einer gewerkschaftlichen Arbeitskampfstrategie unter Flächentarifvertragsperspektive ist die Fähigkeit, auch die im Hinblick auf Beschäftigung und wirtschaftliches Gewicht zentralen Unternehmen und Betriebe wirksam in den Arbeitskampf einbeziehen zu können. Das sind in der Metall- und Elektroindustrie vor allem die Automobilunternehmen und global operierende Automobilzulieferer wie Bosch, ZF, Conti, Schaeffler und viele andere. Ein Arbeitskampf, der diese Unternehmen und Betriebe aussparen und allein auf

die „zweite Reihe“ setzen muss, ist mit Aussicht auf Erfolg nicht zu führen. Er könnte sogar dazu führen, den Arbeitgeberverband aufzusprennen. Etwas anderes gälte nur, wenn sich die Zentralunternehmen über das Bestreiken jener „zweiten Reihe“ mittelbar unter Druck setzen ließen, unter Ausnutzung jener Fernwirkungen, die sich aus der intensiven Vernetzung zwischen Zentralunternehmen und Zulieferperipherie ergeben. Eine solche Strategie soll durch den § 160 Abs. 3 SGB III aber gerade ausgeschlossen bzw. zumindest nachhaltig beschränkt werden.

Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass das BVerfG-Urteil von 1995 mit seiner Bezugnahme auf den Bayern-Streik von 1994 bereits auf eine unzulängliche empirische Grundlage gestützt wurde. Denn dass die IG Metall mit ihrer Taktik, sich auf konsumnahe Endfertiger (z. B. von Haushaltselektronik, Brillen usw.) zu konzentrieren und die Automobilindustrie auszusparen, tatsächlich erfolgreich war, geht vor allem auf eine verfehlt Strategie der Arbeitgeberseite zurück, die sich ohne Not in eine schlechte Verhandlungsposition manövriert hatte. Nach gängigen Kriterien – so die Auskunft gewerkschaftlicher Experten – sei die betriebliche Basis für einen Erzwingungsstreik eigentlich damals schon zu schmal gewesen. Unabhängig davon gilt, dass



Mit freundlicher Genehmigung der IG Metall/Stuttgart

Tarifrunde Metall- und Elektroindustrie 2016: Warnstreik Porsche Zuffenhausen



Ideal Ingolstadt, IG Metall Bayern, CC BY-NC-SA 2.0, Graustufenversion der Originaldaten

Tarifrunde Textil- und Bekleidungsindustrie 2017: IG-Metall-Warnstreik Ideal Ingolstadt

selbst diese Basis heute nicht mehr gegeben ist. Das Gros der betreffenden Fertigungen besteht so nicht mehr oder findet nicht mehr im Inland statt. Die Voraussetzungen dafür, in der Metall- und Elektroindustrie wirksam „um die Automobilindustrie herum zu streiken“, ist auch von daher nicht (mehr) gegeben.

Ein Erzwingungsstreik in der Metall- und Elektroindustrie ist daher ohne die Einbeziehung der Automobil- und Automobilzulieferindustrie nicht zu führen. Wird diese aber einbezogen, sind angesichts der in den letzten beiden Jahrzehnten forcierten organisatorischen und geographischen Fragmentierung und Vernetzung der automobilen Wertschöpfungsketten deutlich erweiterte Fernwirkungen zu erwarten. Vor allem sind die Fernwirkungen wegen der zunehmenden Dichte, Komplexität und engen zeitlichen Taktung der Verflechtungen nach Ausmaß und Struktur nicht mehr beherrschbar, auch weil sie nur begrenzt absehbar sind. So verfügt die IG Metall seit den 1990er Jahren zwar über ein EDV-gestütztes System zur Erfassung drittwirkungsträchtiger Zulieferbeziehungen, das – zunächst in Bayern entwickelt und beim 1994er Streik erstmals erprobt – bundesweit weiterentwickelt und kontinuierlich gepflegt wird. Die Möglichkeit, Fernwirkungen

damit hinreichend vollständig im Voraus abzusehen, wird von betrieblichen Expert(inn)en aber sehr skeptisch eingeschätzt. Angesichts der Komplexität und Vielstufigkeit der hinter einzelnen Teilen und Modulen stehenden Lieferbeziehungen verfügten selbst die für Beschaffung jeweils zuständigen Manager(innen) vielfach nicht über die betreffende Transparenz. Zwar schließt von den befragten Expert(inn)en niemand die Möglichkeit eines klassischen

Streiks prinzipiell aus. Diese Möglichkeit wird aber durchweg mit katastrophartigen Szenarien verbunden. Ein Arbeitgeberverbandsvertreter: „Das wäre dann Nuklearkrieg.“ Ein Gewerkschaftsverantwortlicher: „Wenn wir heute einen Streik von zwei oder drei Wochen führen würden wie früher, dann stünde weltweit die Automobilindustrie.“ Und – so darf man ergänzen – ein großer Teil der inländischen Metallindustrie mit gravierenden Folgen für Arbeitnehmer(innen) und Gewerkschaft. Im Inland wären binnen kurzem Beschäftigte in großer Zahl „kalt ausgesperrt“, ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen, und die IG Metall sähe sich mit Kompensationserwartungen konfrontiert, die sich schnell zu einem existenziellen Risiko für die Gewerkschaft auswachsen könnten. Ein mit derart unkalkulierbaren Risiken verbundener Streik ist im normalen Tarifgeschäft keine realistische Option mehr.

Bliebe es dabei, dann wäre die Streikfähigkeit der IG Metall im Rahmen normaler Tarifpolitik ernsthaft gefährdet und die Machtbalance zwischen den Tarifparteien zu Lasten der Gewerkschaft dauerhaft aus dem Lot. Allerdings sprechen die Ergebnisse unserer Erhebung dafür, dass es der IG Metall bis auf weiteres gelungen ist, sich mit den geänderten Verhältnissen zu arrangieren und Streikfähigkeit entsprechend



Mit freundlicher Genehmigung der IG Metall/Stuttgart

Tarifrunde Metall- und Elektroindustrie 2016: Warnstreik in Feuerbach



neu zu akzentuieren. „Wofür wir früher zwei oder drei Wochen streiken mussten, da reichen heute ein paar Stunden Warnstreik aus.“ Diese und zahlreiche ähnliche Äußerungen von Betriebsräten und Gewerkschaftsvertreter(inne)n stehen für die Feststellung, dass die Komplexität und enge Taktung von Produktionsplänen und Zulieferbeziehungen auch neue Optionen eröffnen. Empfindliche und nachhaltige Störungen der Abläufe lassen sich heute bereits mit punktuellen, kurzfristigen Arbeitsniederlegungen erreichen, wie sie seit dem „Flexi-Streik“ 2002 regelmäßig als Warnstreiks praktiziert werden. Warnstreiks zählen nicht als Arbeitskämpfe im gesetzlichen Sinne, sie fungieren aber nicht mehr nur als mehr oder weniger rituelles Vorspiel, sondern zunehmend als zentrales – und nach verbreiteter Einschätzung wirksames – gewerkschaftliches Druckmittel in Tarifauseinandersetzungen. Das gilt offenbar insbesondere dann, wenn dieses flexibel gehandhabt und bei der Wahl der konkreten Formen auf die Eigenregie Beschäftigter vor Ort gesetzt wird.

Im Rahmen von Tarifpolitik allein auf Warnstreiks als Druckmittel zu setzen, das unterhalb der Ebene unkalkulierbarer Großauseinandersetzungen zur Verfügung steht, ist aus gewerkschaftlicher Sicht allerdings eine problematische Option. Zum einen würde damit einzig auf eine Form von Arbeitsniederlegungen gesetzt, bei der die betreffenden Entgeltausfälle allein von den beteiligten Beschäftigten zu tragen sind. Das notorische Problem, dass gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer(innen) mit ihren Gewerkschaftsbeiträgen und mit dem durch Streikunterstützung nur teilweise kompensierten Lohnausfall bei Arbeitskämpfen finanzielle Lasten für die Durchsetzung von Ergebnissen tragen, die schließlich allen Beschäftigten zugute kommen, würde damit noch einmal drastisch verschärft. Wie heikel dieser Punkt organisationspolitisch ist, wird an dem einzigen Moment deutlich, bei dem es auf dem IG Metall-Kongress im Oktober 2015 zu spontanen Ovationen kam, nämlich als ein Betriebsratsvorsitzender aus der Automobilindustrie tarifpolitische Sondervorteile

für Gewerkschaftsmitglieder forderte, unter Verweis auf eben jenen Zusammenhang. Darüberhinaus ist die Kluft

Gewerkschaftsverantwortlichen dessen Möglichkeit ausdrücklich ausschließt, die Schwelle dafür liegt extrem hoch.



Mit freundlicher Genehmigung der IG Metall Stuttgart

Tarifrunde Metall- und Elektroindustrie 2016: Protest für Tarifbindung im IT-Bereich (Unify Feuerbach)

zwischen Warnstreik und schwer kalkulierbarem Vollstreik sehr breit. Von Warnstreiks gleich auf gesellschaftlichen Großkonflikt umschalten zu müssen, engt gewerkschaftliche Strategie- und Handlungsfähigkeit sehr stark ein. Als Ansatz, diesen beiden Problemen Rechnung zu tragen, hat die IG Metall eine neue Eskalationsstufe zwischen jenen beiden Ebenen eingeführt: bundesweit koordinierte Tagesstreiks ausgewählter Betriebe ohne Urabstimmung, aber mit Entgeltausfallunterstützung. Der Realitätstest steht noch aus, da die neue Arbeitskampfform in der Tarifrunde 2017 zwar vorbereitet wurde, aber nicht mehr zum Einsatz kam.

Unsere Befunde zeigen: Nimmt man die Fähigkeit zum unbefristeten Flächenstreik als Indikator, dann ist eine Streikfähigkeit der IG Metall in der Automobilindustrie nicht mehr gegeben. Infolge der Komplexität globaler Wertschöpfungsnetzwerke und der engen zeitlichen Taktung von Lieferbeziehungen ist der klassische Erzwingungsstreik zu einem nur sehr schwer zu kalkulierenden Risiko geworden. Auch wenn niemand unter den

Diese Veränderung ist folgenreich und droht die Tarifaautonomie auszuhebeln: Die Gewerkschaft kann im normalen Tarifgeschäft nicht mehr glaubhaft mit dem Großkonflikt drohen, in ihrem zentralen Kompetenzfeld ist ihr Handlungsrepertoire damit drastisch beschnitten, die Parität aus dem Lot. Berücksichtigt man allerdings, dass veränderte Handlungskonstellationen auch neue Optionen eröffnen können, dann könnten unsere Befunde auch auf neue Wege zur Wiedergewinnung von Konfliktfähigkeit hindeuten.

Als strategische Ansätze in diesem Sinne können neue Formen des Arbeitskampfes gedeutet werden, die auf einen kalkulierten Umgang mit der Störanfälligkeit der fragmentierten Wertschöpfungsketten abstellen. Dem aufgeworfenen Dilemma sucht die Gewerkschaft dadurch zu begegnen, dass sie Formen kurzfristiger, flexibler Arbeitsniederlegungen wie insbesondere Warnstreiks systematisch als Druckmittel nutzt und neue Eskalationsmöglichkeiten für flexible Arbeitskampfformen unterhalb jener kritischen Schwelle entwickelt. Damit knüpft sie an Ansätze an, die 2002 im

sogenannten „Flexi-Streik“ erste konzeptionelle Festigung und Erprobung erfahren hatten, und versucht sie weiterzuentwickeln, um durch flexible und fein dosierte Streikformen die neue Empfindlichkeit geographisch und organisatorisch zersplitterter Produktionsstrukturen wirkungsvoll für eigene Zwecke zu nutzen. Ob sich diese Ansätze tatsächlich zu einer neuen gewerkschaftlichen Strategie weiterentwickeln lassen, die nach außen wirksam, nach innen mobilisierungsfähig und auch arbeitsrechtlich durchsetzungsfähig ist, muss sich allerdings erst noch herausstellen.

Ob dies gelingt, hängt freilich maßgeblich davon ab, dass die gegebenen Spielräume für Arbeitsniederlegungen unterhalb der Ebene regulärer Streiks gegen einen restriktiven Zugriff von Gesetzgeber und Rechtsprechung verteidigt werden können. Der Hinweis darauf ist umso wichtiger, als der bisherige Umgang von Gesetzgeber und Rechtsprechung mit dem Grundrecht des Streiks nicht unproblematisch ist. Denn dass reguläre Streiks Drittwirkungen in unkalkulierbarem Ausmaß auslösen können, geht auf unternehmerische Entscheidungen zurück. Der

Auf- und Ausbau komplexer Werterschöpfungsnetzwerke ist Mittel zur Rentabilitätssteigerung und hat jene Risiken zur Konsequenz. Diese im Falle eines Streiks der Arbeitnehmerseite allein zuzuschlagen, stellt das Streikrecht zur Disposition der Wirkungen von Unternehmensstrategien.

#### Anmerkung

- 1 Etwas anderes gälte nur unter der völlig unrealistischen Bedingung, dass die betreffende Gewerkschaft in den unterschiedlichen Tarifbezirken derselben Branche völlig unterschiedliche Forderungen vertreten würde.

#### Literatur

- *Kocher, Eva; Kädtler, Jürgen; Voskamp, Ulrich; Krüger, Laura (2017):* Noch verfassungsgemäß? Fernwirkungen bei Arbeitskämpfen in der Automobilindustrie und die Verfassungsmäßigkeit des § 160 Abs. 3 SGB III, Schriftenreihe des Hugo-Sinzheimer-Instituts, Bd. 19, Frankfurt a. M. (Bund-Verlag) 2017.

## Impressum

Die Mitteilungen aus dem SOFI erscheinen zwei- bis dreimal im Jahr.

#### Herausgeber:

Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) an der Georg-August-Universität  
Friedländer Weg 31  
37085 Göttingen  
Tel. (0551) 52205-0  
E-Mail [sofi@sofi.uni-goettingen.de](mailto:sofi@sofi.uni-goettingen.de)  
URL [www.sofi.uni-goettingen.de](http://www.sofi.uni-goettingen.de)

#### Redaktion:

Klaus-Peter Buss, Jürgen Kädtler, René Lehweß-Litzmann, Rüdiger Mautz, Stefan Rüb, Jennifer Villarama, Berthold Vogel

#### V. i. S. d. P.:

Jürgen Kädtler

#### Satz:

Jochen Ebert, Geschichte und Gestaltung, Kassel

#### Druck:

Druckerei Wittchen GmbH, Nörten-Hardenberg

#### Fotos:

Bei allen Abbildungen befindet sich der Nachweis am Bild.

Die Mitteilungen aus dem SOFI sind auf der Website des SOFI ([www.sofi.uni-goettingen.de](http://www.sofi.uni-goettingen.de)) als PDF-Download erhältlich und können online abonniert werden. Archiv der Mitteilungen: [www.sofi-goettingen.de/institutszeitschrift/ueber-die-mitteilungen-aus-dem-sofi/](http://www.sofi-goettingen.de/institutszeitschrift/ueber-die-mitteilungen-aus-dem-sofi/).

## Neuerscheinung



Seit den 1990er Jahren bauen deutsche Industrieunternehmen an neuen Konfigurationen industrieller Organisation: Mehr und mehr setzen sie auf transnationale Produktions- und Innovationsnetzwerke und verteilen funktional zusammengehörige Aktivitäten räumlich über diverse Standorte und Regionen in verschiedenen Ländern, Kontinenten und Kulturen. Dabei, so zeigt diese Studie, nutzen die Unternehmen Auslandsstandorte zunehmend für „globale Qualitätsproduktion“, die im Unterschied zu traditionellen Strategien exportorientierter Billigproduktion auf Differenzierung über technologische Exzellenz und Herstellungsqualität der Produkte setzt. Die Autoren fragen danach, welche Auswirkungen diese neue Organisationsform industrieller Produktion auf deutsche Standorte hat und welche Herausforderungen für Betriebsräte und Gewerkschaften von ihr ausgehen. Die Befunde beruhen auf empirischen Recherchen bei deutschen Automobilzulieferern und Maschinenbauern, sowohl in heimischen Werken als auch an Auslandsstandorten in Mittelosteuropa und in der VR China.

**Gary Herrigel, Ulrich Voskamp, Volker Wittke (2017): Globale Qualitätsproduktion – Transnationale Produktionssysteme in der Automobilindustrie und im Maschinenbau. Internationale Arbeitsstudien, Band 15. Frankfurt / New York (Campus Verlag), ISBN 978-3593506463, 39,95 EUR**

## Warum sich die Bildungsungleichheit in Deutschland zuspitzt

### Die gebremste Politik

Martin Baethge

*Keine Partei, bei der die Verbesserung von Bildung und Bildungschancen nicht mit ganz oben in ihrer politischen Programmatik stünde, bekräftigt durch das Versprechen auf Erhöhung der Bildungsausgaben um Milliardenbeträge und verbessertes Computer-Equipment für Schulen. Trotzdem stellt Bildungsungleichheit nach wie vor das zentrale Problem des Bildungswesens dar, scheint sich sogar weiter zuzuspitzen. Der Artikel geht den Gründen nach.*

Materielle Ausstattung und Geld sind notwendige Bedingungen für eine Verbesserung der Bildung, zumal in Deutschland, das in den relativen Bildungsausgaben hinter den führenden OECD-Staaten immer noch herhinkt; aber es sind keine hinreichenden Bedingungen. Wie wenig sie letzteres sind, lehren Beispiele der jüngeren Bildungsgeschichte: Die Konjunktur der Sprachlabors in den 1970er und 1980er Jahren hinterließ viele Investitionsruinen in den Schulen, weil sie im Unterricht kaum genutzt wurden. Und bei dem milliardenschweren Ganztagschulprogramm, das Edelgard Bulmahn als Bundesbildungsministerin der rot-grünen Regierung durchgesetzt hatte und mit dem viel gerade für die Gruppen der benachteiligten Schüler(innen) hätte getan werden können, flossen die Gelder lange Zeit nicht ab, weil Länder und Schulen keine Konzepte für ihre angemessene Verausgabung hatten.

Nimmt man – wogegen nichts spricht – die Erklärungen in Wahlprogrammen ernst, stellt sich die Frage, wieso bei so viel guten Absichten der Politik die Bildungsungleichheit immer noch das zentrale Problem des deutschen Bildungswesens bleibt und sich erneut zuzuspitzen scheint, wie im Weiteren gezeigt wird.

Ein Grund liegt im politischen Handlungsfeld selbst. Bildungspolitik eignet sich, sofern sie Bildungsungleichheit beseitigen will, denkbar schlecht zu Wahlkampfzwecken und Parteienprogrammatik. Abbau von Bildungsungleichheit kommt in einem stark hierarchisch segmentierten Bildungssystem wie dem deutschen um Eingriffe in die Segmentationsstruktur nicht herum. Damit würden Aktionen gegen den

Abbau von Bildungsungleichheit aber auch die Nutznießer der Ungleichheit tangieren und deren Privilegien gefährden können. Die über Jahrzehnte gescheiterten Versuche, die integrierte Gesamtschule zur Regelschule zu machen, sprechen hier eine deutliche Sprache. Dass heute das Gymnasium die dominierende Schulform im mitt-

zeigt, dass über ihren Fortgang nicht pädagogische Einsichten und organisatorische Konzepte, sondern gesellschaftliche Machtinteressen entscheiden“ (v. Friedeburg 1989, S. 476).

### Viel Bewegung in der Bildungslandschaft – einseitig zu Gunsten der Mittelschichten

Die selbst montierte Bremse der Bildungspolitik beeinflusst deren Richtung, bringt sie aber nicht zum Stillstand. Es war in den letzten Jahrzehnten durchaus viel Bewegung in Bildungspolitik und Bildungswesen. Diese Bewegung aber kam vor allem den Mittelschichten zugute, veränderte auch die Ungleichheitskonstellationen in der Bildungsteilhabe und steuert aktuell in eine Bildungspolarisierung hinein, die der traditionellen des 20. Jahrhunderts weitgehend entgegengesetzt ist und die eine hohe soziale Sprengkraft beinhaltet: In ihr steht einer großen (in sich differenzierten) Bildungsmittelschicht-Mehrheit eine beträchtliche Bildungsunterschicht-Minderheit (ca. 20 % bis 25 %) gegenüber, deren berufliche und soziale Teilhabechancen zunehmend prekärer zu werden drohen. Diese zentrale These des Beitrags soll im Folgenden ausgeführt werden.

Die Beweisführung trifft auf methodische Schwierigkeiten, da weder in den Schul- noch in den Berufsbildungsstatistiken Daten zum sozioökonomischen Hintergrund der Bildungsteilnehmer(inn)en geführt werden und bisher auch keine individuellen Bildungsverlaufsdaten des nationalen Bildungspanels (NEPS) zur Verfügung stehen. Insofern muss man auf Survey-Daten beispielsweise des sozioökonomischen Panels (SOEP) und



*Bildungsexpansion statt Bildungsreform: unangetastete Dreigliedrigkeit des allgemeinbildenden Schulwesens*

leren Bildungsbereich ist, verdankt es dem hartnäckigen Kampf der Mittelschichteltern, deren Zahl kontinuierlich zugenommen hat, und ihren politischen Bündnispartnern, vor denen manch Kultusminister in die Knie gegangen ist. Resignierend stellt der frühere hessische Kultusminister und langjährige Direktor des Frankfurter Instituts für Sozialforschung, Ludwig von Friedeburg, am Ende seiner Geschichte der „Bildungsreform in Deutschland“ fest: „... die Geschichte der Bildungsreform

bei Bildungsverläufen auf Proxis wie dem höchsten allgemeinbildenden Abschluss zurückgreifen.

**Bildungsexpansion statt Bildungsreform**

Ausgangspunkt der bildungspolitischen Bewegung bildet der große Aufbruch ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre, der politisch allgemein als große Reformphase bezeichnet wird, tatsächlich sich aber vor allem als bis heute anhaltende Expansion der höheren Allgemeinbildung und des Hochschulstudiums vollzog. Die Klassifikation „Bildungsexpansion statt Bildungsreform“, reflektiert den Sachverhalt, dass sich die bildungspolitischen Aktivitäten im Rahmen des doppelt segmentierten traditionellen Bildungssystems bewegten, d.h. sowohl die Dreigliedrigkeit des allgemeinbildenden Schulwesens

als auch die institutionelle Trennung von Berufsausbildung und Hochschulbildung unangetastet ließen. Die ganze wissenschaftlich und öffentlich diskutierte Reformagenda, die ihren kompaktesten Niederschlag in den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrats, vor allem im „Strukturplan für das Bildungswesen“, fand, wurde links liegen gelassen. Der Deutsche Bildungsrat schon bald wegen Unbotmäßigkeit aufgelöst.

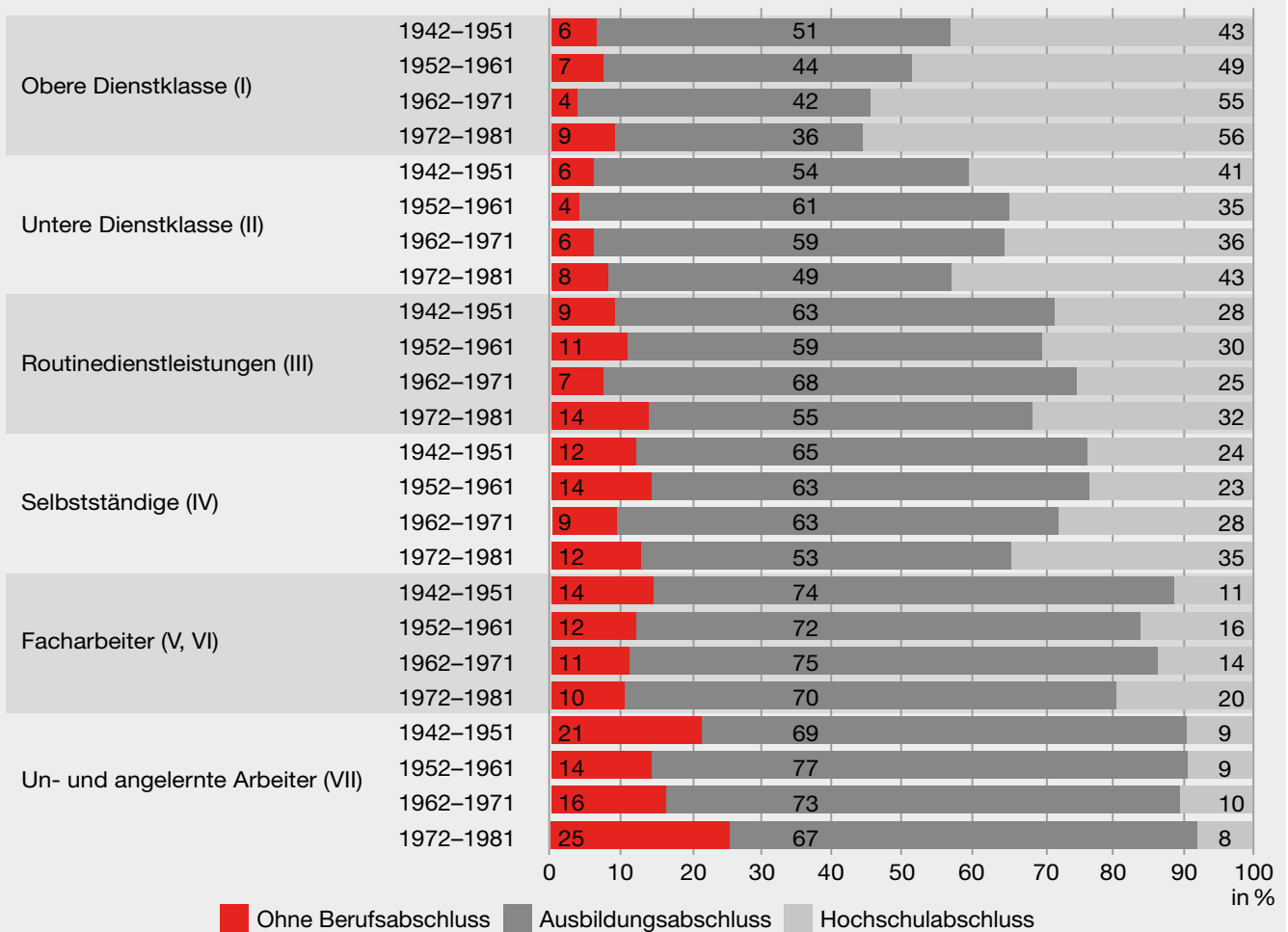
Von dem „Sündenfall“ Bildungsexpansion ohne Bildungsreform hat sich die Bildungspolitik bis heute in puncto ungleiche Bildungsteilnahme nicht erholt. Es ist in der Bildungssoziologie oft genug darauf hingewiesen worden, dass vertikal stark stratifizierte Bildungssysteme Bildungsungleichheit produzieren müssten (u.a. Krüger/Rabe-Kleeberg 2011, S. 11). Auch wenn man nicht die

ganze ungleiche Bildungsteilnahme den Schul- und Ausbildungsstrukturen anlasten kann und familiäre Erziehungsstile und von der sozialen Herkunft geprägte Lernvoraussetzungen und Bildungsaspirationen das ihre beitragen, zeigt sich in Deutschland doch wie in kaum einem anderen frühindustrialisierten Land ein starker Zusammenhang zwischen Bildungs-/Ausbildungsstruktur und sozialer Klassenzugehörigkeit. Am Beispiel von Hochschulstudium und Berufsausbildung lässt sich die Stabilität dieses Zusammenhangs über einen Zeitraum von 40 Jahren bis in die Gegenwart hinein demonstrieren.

**Zunehmende soziale Segmentierung in der (Aus-) Bildungsentwicklung**

Verschiebungen im Verhältnis von Berufsausbildung und Hochschulstudium

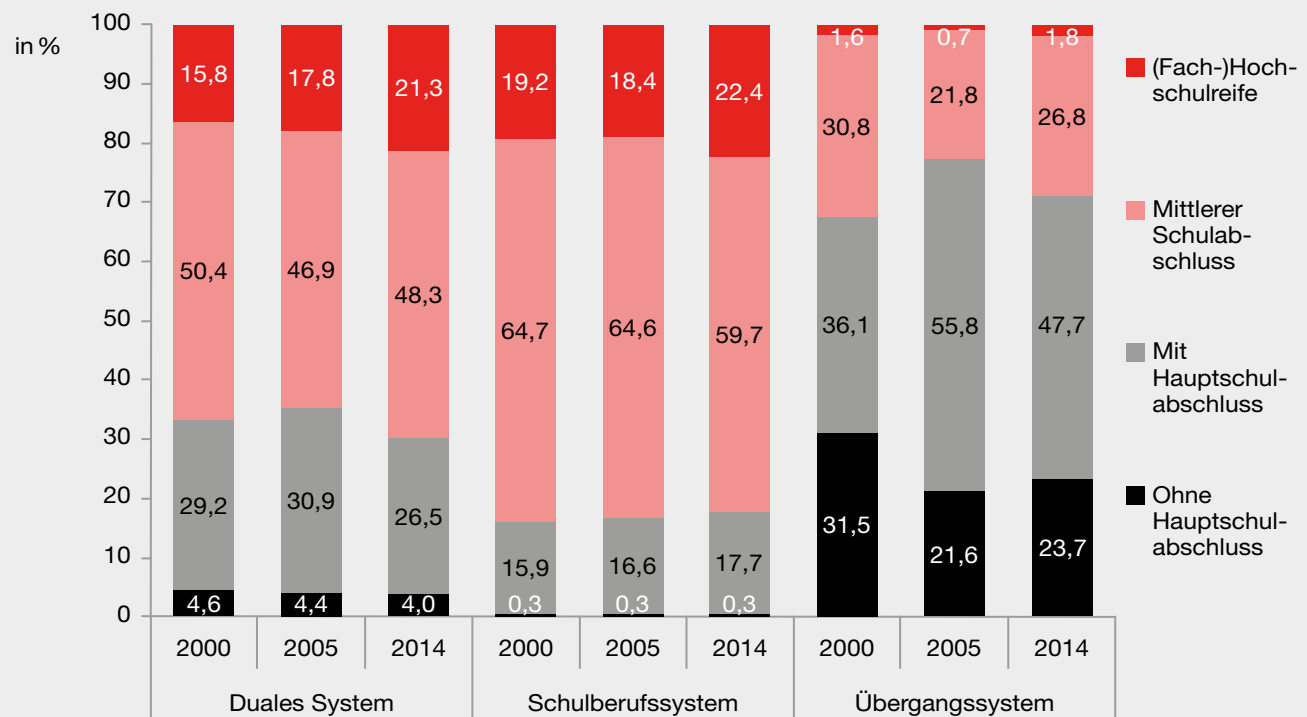
**Abb. 1: Beruflicher Ausbildungsabschluss der 1942 bis 1981 Geborenen 2011 nach sozialer Herkunft und Geburtskohorten\* (in Prozent)**



\* Gewichtete Ergebnisse.

Quelle: Sozio-ökonomisches Panel (SOEP) v28, Querschnitt 2011, eigene Berechnungen; vgl. Bildung in Deutschland 2014, S. 106

**Abb. 2: Zusammensetzung der Neuzugänge in den drei Sektoren des Berufsbildungssystems 2000, 2005 und 2014 nach schulischer Vorbildung**



Quelle: Bildungsbericht 2016, S. 105.

sind nicht nur unter dem wirtschaftlichen Aspekt der Humanressourcenversorgung der deutschen Gesellschaft relevant, sie betreffen in hohem Maße auch deren Sozialstruktur. Da zudem von den sozialstrukturellen Effekten der Bildungsbeteiligung Rückwirkungen auf das Bildungsverhalten von Jugendlichen und ihren Eltern zu erwarten sind, muss man auch Interaktionseffekte zwischen den sozialen und den ökonomischen Folgen von Bildungsstrukturveränderungen in Rechnung stellen. Dem soll im Folgenden nachgegangen und gezeigt werden, mit welchen sozialen Segmentationen die neuere Bildungsentwicklung einhergegangen ist und einhergeht.

Die große Bildungsexpansion der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts hat, wie unsere Kohortenanalyse mit Daten des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) zeigt, die Ausbildungsbeteiligung der unterschiedlichen sozialen Klassen nur begrenzt und fast durchgängig „prozyklisch“ verändert. Gemessen am Hochschulabschluss, der hier als Indikator für höhere Allgemeinbildung verwendet wird, sind die Hauptnutznießer der Bildungsexpansion die obere und untere

Dienstklasse, die über die vierzig Jahre der vier Kohorten ihren Anteil an Hochschulabsolventen deutlich ausgebaut haben – die obere Dienstklasse (hochrangige Führungskräfte, freie akademische Berufe) von 43 auf 56 %, die untere Dienstklasse (Angestellte mit hohen Qualifikationen, Fachleute) von 35 auf 43 %. Umgekehrt bleiben am entgegengesetzten Ende die beiden Arbeiterklassen (Facharbeiter; Un- und Angelernte) bei den Hochschulabschlüssen stark unterprivilegiert; dabei verändert sich für die un- und angelernten Arbeiter über alle vier Kohorten hinweg die Hochschulbeteiligung nicht und bleibt unter 10 %; die Facharbeiter partizipieren erst in der jüngsten Kohorte etwas mehr am Hochschulstudium, bleiben mit 20 % aber unter der Hälfte der unteren Dienstleistungsklasse (vgl. Abb. 1). Die Abstände zwischen den beiden Arbeiterklassen auf der einen und den beiden Dienstleistungsklassen auf der anderen Seite haben sich im Zeitverlauf sogar noch vergrößert. Größere Beteiligungsgewinne am Hochschulstudium verzeichnen in jüngster Zeit auch die Selbständigen. Für beide Arbeiterklassen bildet die Fachkräfteausbildung mit jeweils über zwei Dritteln den mit

Abstand dominanten Ausbildungsabschluss, wobei in neuerer Zeit bei den un- und angelernten Arbeitern auch der Anteil ohne Ausbildungsabschluss wieder angestiegen ist.

Abbildung 1 kann als Bestätigung der These gelesen werden, dass die Bildungsexpansion vor allem der Selbstrekrutierung der (bildungs)bürgerlichen Mittelschichten zu verdanken und zu ihrem Nutzen ist. Der davon ausgehende Sog auf den Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung muss als stabil angesehen werden und scheint in neuerer Zeit (Kohorte 72–81) auch auf die Klasse der Selbständigen und Routinedienstleister (vor allem einfache Angestellte in kaufmännischen und Bürotätigkeiten) auszustrahlen. Da mit Ausnahme der Routinedienstleister diese Gruppen aber im Zuge der Beschäftigungsstrukturentwicklung ihre Anteile in der Bevölkerung ausdehnen, die beiden Arbeiterklassen in ihrem quantitativen Gewicht in der Sozialstruktur aber zurückgehen, werden die Mittelschichttendenz und die mit ihr verbundenen Bildungsaspirationen verstärkt (vgl. Baethge 2017, S. 16 f.).

### Das Bildungsdilemma der Mittelschicht-Gesellschaft: die Zuspitzung sozial ungleicher Teilhabe

Gemessen an Hochschulzugangsberechtigung und Studienanfängern hat die Bildungsexpansion im letzten Jahrzehnt einen erneuten Schub erhalten. Die Studienberechtigtenquote wie auch die Studienanfängerquote stiegen seit 2005 um über 10 Prozentpunkte auf 53 % (Studienberechtigtenquote) bzw. 56 % (Studienanfängerquote) (vgl. Autorengruppe 2016, S.296 f.), so dass das Abitur heute den Mehrheitsschulabschluss in der Jugendpopulation darstellt. Auch wenn das Abitur als Mehrheitsbildungsniveau seine frühere Exklusivität eingebüßt hat, ist nicht zu erwarten, dass der Zustrom zu ihm abebbt. Zu sehr sprechen trotz aller Unkenrufe über einen „Akademisierungswahn“ (Nida-Rümelin) die gesellschaftlichen Realitäten für eine Stärkung des Interesses an höherer Bildung: die kontinuierliche Ausweitung der Mittelschicht, deren Angehörige schon aus Angst um den Statuserhalt ihrer Kinder alles daran setzen werden, diese zu Abitur und Studium zu

treiben; das anhaltende upgrading der Beschäftigung in einer wissensbasierten Ökonomie und die im Durchschnitt besseren Einkommens- und Berufsperspektiven von Hochschulabsolventen; schließlich auch das Interesse an einer freieren Lebensweise unter Gleichaltrigen, die höhere Bildung und ein Studium im Vergleich zu einer betrieblichen Ausbildung bietet. Deswegen kann Politik, selbst wenn sie es wollte, den Hochschulzugang nicht drosseln, ohne Legitimationsverlust bei der Mittelschicht-Mehrheitsgesellschaft zu riskieren.

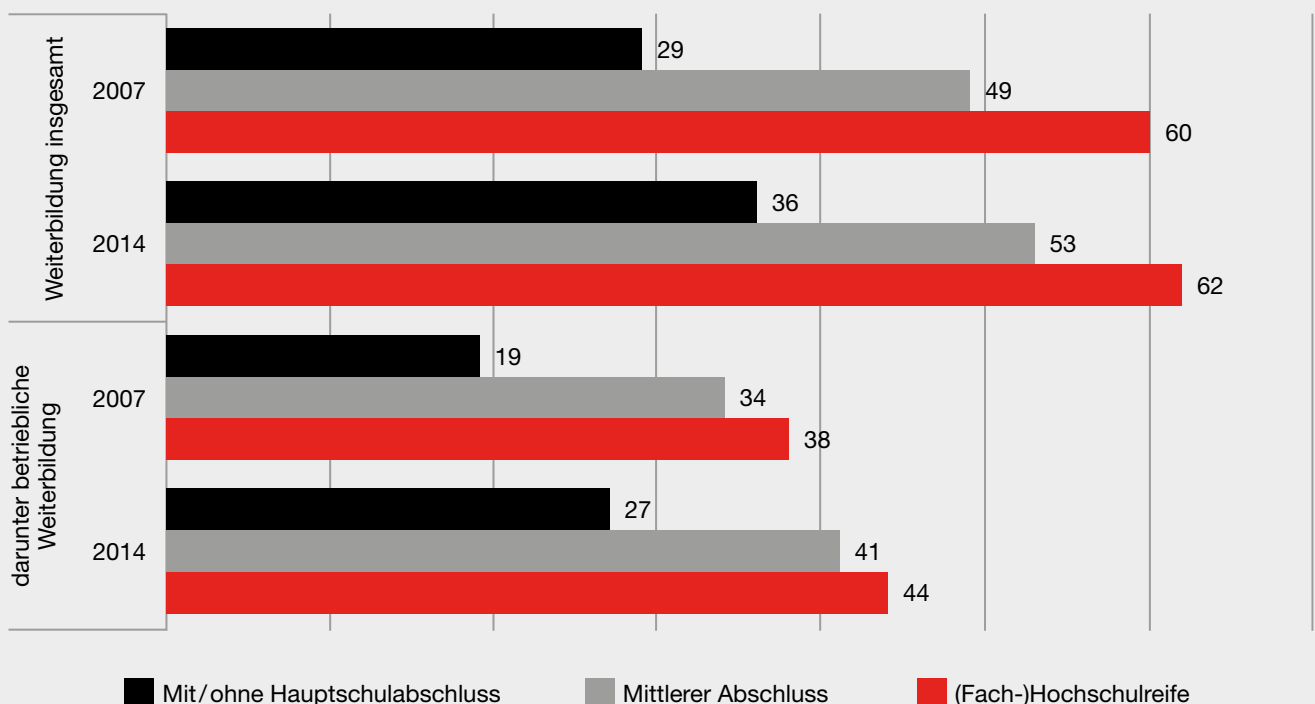
Der Druck auf höhere Bildungs(abschlüsse) hat eine Kehrseite für alle, die sie nicht erreichen. Er dreht die gesellschaftliche Wertigkeit und die Richtung der sozialen Selektion gegenüber der Zeit um, als höhere Bildung ein relativ seltenes Gut war. Damals wurden die wenigen, die ein Hochschulstudium anstrebten, gleichsam positiv ausgewählt und die überwiegende Mehrheit blieb auf der mittleren und unteren Bildungsstufe. Heute dagegen werden alle Bildungsabschlüsse unterhalb der Hochschulzugangsberechtigung gesellschaftlich zu einer zweitrangigen

Minderheitsposition relativ entwertet. Am härtesten trifft dies die Jugendlichen mit maximal Hauptschulabschluss, die immer noch etwa ein Viertel der Schulabsolventen eines Jahres stellen (Autorengruppe 2016, S.96).

Das Problem dieser untersten Bildungsstufen liegt nicht nur in einer geringeren Ausstattung ihrer Absolvent(inn)en mit kognitiven und sozialen Kompetenzen. Es liegt vor allem in der bildungsbiografischen Kettenreaktion von geringeren Ausbildungschancen und niedrigerer Weiterbildungsteilhabe – und damit reduzierten beruflichen Perspektiven.

Was die Ausbildungschancen unmittelbar nach Schulabschluss angeht, zeigt sich in den letzten 15 Jahren, d.h. über recht unterschiedliche Ausbildungsmarktkonjunkturen hinweg, ein recht stabiles Bild der Verteilung auf die drei Sektoren des Berufsbildungssystems. Schüler(innen) mit maximal Hauptschulabschluss stellen zu allen drei Betrachtungszeitpunkten (2000, 2005, 2014) annähernd 70 % der Neuzugänge zum Übergangssektor, in dem kein Ausbildungsabschluss vermittelt wird. Entsprechend niedrig sind

**Abb.3: Teilnahme an Weiterbildung und betrieblicher Weiterbildung nach allgemeinbildendem Abschluss 2007 und 2014 (in Prozent)**



Quelle: Daten Bildungsbericht 2016, S. 305-306; eigene Darstellung



Sigmund von Dobschütz, Gärtnerprüfung 05, Graustufenversion der Originaldatei, CC BY-SA 3.0

*Auszubildender im Garten- und Landschaftsbau bei seiner Prüfungsarbeit – und was kommt dann?*

ihre Anteile im dualen (ca. 30 % 2014) und im Schulberufssystem, in dem sie 2014 noch nicht einmal ein Fünftel der Anfänger stellen (Abb. 2). Bei den Absolvent(inn)en der beiden anderen Abschlussniveaus verlieren die Jugendlichen mit mittlerem Abschluss in beiden vollqualifizierenden Ausbildungssektoren etwas an Anteil, bleiben aber in beiden die stärkste Qualifikationsgruppe. Demgegenüber können die Hochschulzugangsberechtigten ihren Anteil von etwas unter auf etwas über ein Fünftel in den 15 Jahren erhöhen, womit aber die Steigerungsrate weit unter ihrem Anstieg bei den Schulabsolvent(inn)en bleibt.

Die Verteilung auf die Ausbildungssektoren deckt das Ausmaß der Benachteiligung der Jugendlichen mit maximal Hauptschulabschluss nur begrenzt auf. Zu den Übergangsschwierigkeiten hinzu kommt ein stark eingeschränktes Spektrum an Berufen, die ihnen in beiden vollqualifizierenden Sektoren offen stehen. Die fortschreitende Segmentierung der Berufe nach schulischem Vorbildungsniveau führt dazu, dass sie faktisch aus der Hälfte der dualen und aus noch mehr Berufen des Schulberufsystems ausgegrenzt sind. Die ihnen zugänglichen Berufe weisen zugleich die höchsten Quoten an Vertragslösungen während und inadäquater Beschäftigung nach der Ausbildung auf.

Die negativ kumulativen Effekte in der Ausbildung setzen sich in der Weiterbildung fort. Sowohl in der Weiterbildung insgesamt als auch und noch mehr in der betrieblichen Weiterbildung sind Beschäftigte mit maximal Hauptschulabschluss im Vergleich mit den anderen Qualifikationsgruppen stark unterrepräsentiert (Abb. 3), nehmen auch eher an kurzfristigen ad-hoc-Angeboten als an längerer systematischer Weiterbildung teil. Da Weiterbildungsteilnahme hochgradig mit beruflichem Status und Stellung im Betrieb konfundiert, lässt sich am Weiterbildungsindikator der lange Arm der frühen Allgemeinbildung in der Gestaltung des je individuellen Berufsverlaufs ablesen. Weiterbildung kompensiert die frühen Bildungsbenachteiligungen nicht.

### Umsteuern in der Bildungspolitik

In dem Maße, in dem Wissen und Kompetenz als Bedingung für Teilhabe an Erwerbsarbeit sowie gesellschaftlicher und politischer Kultur weiter zunehmen werden, gerät die Gruppe der Geringqualifizierten, bei der der mittelschichttypische Trend zu höherer Bildung nicht angekommen ist, immer mehr an den sozialen Rand. Soll die starke Bildungspolarisierung nicht zur Verfestigung sozialer Marginalisierung eines Anteils von 20 bis 25 % der Bevölkerung – in

ihre überdurchschnittlich viele Personen mit Migrationshintergrund – führen, ist die Weiterführung der Bildungsreform auf die unteren Bildungs- und Ausbildungssektoren zu konzentrieren. Seit den bahnbrechenden bildungsökonomischen Arbeiten von James Heckman (2006) weiß man, dass eine solche Politik vor allem auf die Verbesserung frühkindlicher und Grundschulbildung für die Kinder aus bildungsferneren Schichten zielen muss, da spätere Kompensationen von Bildungsschwächen – wie gezeigt – kaum gelingen und zudem sehr viel teurer sind. Ohne ein solches Umsteuern ist das Bildungsdilemma nicht zu lösen. An der Bereitschaft dazu sind die politischen Proklamationen zu messen.

### Literatur

- *Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016): Bildung in Deutschland.* Bielefeld (W. Bertelsmann Verlag).
- *Baethge, Martin (2017): Wendepunkt in der deutschen (Berufs-) Bildungsgeschichte,* in: Webler, Wolff-Dietrich (Hrsg.): *Leiden Sie unter Überakademisierung? – Notwendige Akademisierung oder „Akademisierungswahn“? – Oder ein Drittes?* (Ergebnisse des 10. Hochschulforums Sylt 2016), Bielefeld (UniversitätsVerlagWebler), S. 23–50.
- *Deutscher Bildungsrat (Hrsg.) (1970): Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen.* Stuttgart (Ernst Klett Verlag).
- *Friedeburg, Ludwig von (1989): Bildungsreform in Deutschland. Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch,* Frankfurt a. M. (Suhrkamp).
- *Heckman, James J. (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children,* in: *Science*, Vol. 312 (Heft 5782, 30.06.2006), S. 1900–1902.
- *Krüger, Heinz-Hermann; Rabe-Kleeberg, Ursula; Kramer, Rolf-Torsten; Budde, Jürgen (Hrsg.) (2010): Bildungsungleichheit revisited,* Wiesbaden (Springer VS).
- *Nida-Rümelin, Julian (2013): Wir sollten den Akademisierungswahn stoppen,* in: *FAZ*, 01.09.2013.

## ■ Inklusion von Menschen mit Behinderungen

# Die Mühen der Durchsetzung eines Rechtsanspruchs

Klaus-Peter Buss, Maria Richter, Martin Baethge

*Die Inklusion von Menschen mit Behinderungen in die Regeleinrichtungen des deutschen Bildungs und Ausbildungssystems gehört zu den großen Projekten der Politik zum Abbau ungleicher sozialer Teilhabechancen in der Bundesrepublik. Dieses Projekt erweitert die Perspektive auf gleiche soziale Teilhabe, die sich traditionell auf andere Formen sozialer Benachteiligung (soziale Herkunft, Geschlecht, Migrationshintergrund) konzentriert, auf Personen, die nicht nur faktisch von gesellschaftlicher Teilhabe ausgeschlossen, sondern vielfach darüber hinaus sozialer Diskriminierung unterworfen sind und denen auch die Selbstorganisation ihrer Interessen oft nicht möglich ist. Allerdings erweist sich seine Umsetzung als mühselig ...*

Mit der 2009 vorgenommenen Ratifizierung der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-BRK) aus dem Jahre 2006 haben sich Bund und Länder verpflichtet, die Behindertenrechtskonvention umfassend durchzusetzen. Für die Bildung bedeutet das: „Die Vertragsstaaten anerkennen das Recht von Menschen mit Behinderungen auf Bildung. Um dieses Recht ohne Diskriminierung und auf der Grundlage der Chancengleichheit zu verwirklichen, gewährleisten die Vertragsstaaten ein integratives Bildungssystem („Inclusive Education“ im Vertragstext – d. Verf.) auf allen Ebenen und lebenslanges Lernen“ (UN-BRK § 24, Abs. 1).

Der nationale Bildungsbericht, an dem das SOFI für die Bereiche Berufsausbildung und Weiterbildung federführend beteiligt ist, hat sich 2014 in seinem Schwerpunktthema der Probleme der Bildungsinklusion von Menschen mit Behinderungen angenommen. Die Autorinnen und Autoren stellen zwei Prämissen heraus, die bei jeder Behandlung des Inklusionsproblems – sei sie wissenschaftlicher, sei sie politischer Natur – immer mit zu bedenken sind:

- Die Inklusionsforderung trifft in Deutschland auf ein weit verbreitetes Begriffsverständnis, nach dem Behinderung vor allem als individuelles Merkmal gesundheitlicher Beeinträchtigung aufgefasst wird und nicht als soziales Konstrukt, das in der Wechselwirkung zwischen

individueller Beeinträchtigung und dem gesellschaftlichen Umgang mit ihr gesellschaftlich wirksam wird. Von einem solchen relationalen Verständnis von Behinderung gehen sowohl die UN-BRK (Artikel 1) als auch die Weltgesundheitsorganisation wie auch die Bildungsberichterstattung aus.

- Inklusion muss in Deutschland in einem historisch gewachsenen Bildungs- und Ausbildungssystem realisiert werden, das stark segmentiert ist und auf allen seinen Stufen dem Grundsatz folgt, dass optimale Förderung von Menschen mit Behinderungen durch institutionelle Differenzierung und Separierung der Behinderteneinrichtungen am besten gewährleistet werden kann (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 157 ff.).

Es sind diese beiden Prämissen, die zentrale institutionelle Voraussetzungen in Deutschland charakterisieren, auf die sich der Großteil der Schwierigkeiten der Umsetzung der UN-BRK, die seit 2009 geltendes Recht in Deutschland ist und einen Rechtsanspruch der betroffenen Personen konstituiert, zurückführen lässt: Das gilt für die institutionellen Abschottungen von Regel und Fördereinrichtungen, ebenso für die vielfältig gespaltenen Zuständigkeiten für Jugendliche oder Erwachsene mit Behinderungen in Bildungskontexten, schließlich auch für unterschiedliche kognitive Schemata in den Bildungs- und Verwaltungseinrichtungen, die mit Inklusion befasst

sind. Die Überwindung institutioneller Heterogenität macht den Kern der Inklusion aus. Sie besagt auch, dass nicht punktuelle Einzelmaßnahmen für Menschen mit Behinderungen, sondern systemische Veränderungen den allein Erfolg versprechenden Weg für Inklusion abgeben. Was das konkret heißt, lässt sich an einer Studie zur Inklusion von Förderschülerinnen und -schülern in eine Berufsausbildung einschichtig machen, die das SOFI 2016 in Schleswig-Holstein durchgeführt hat. Schleswig-Holstein erscheint für eine solche Untersuchung als besonders geeignet, weil es aktuell den höchsten Anteil inkludiert beschulter Jugendlicher mit sonderpädagogischem Förderbedarf an allgemeinbildenden Schulen von den westdeutschen Flächenländern hat (Autorengruppe 2016, S. 81).

### Der verspernte Blick auf Bildungs- / Ausbildungsverläufe

Jede Forschung, die sich mit institutionenübergreifenden Bildungsverläufen von Jugendlichen mit Behinderungen beschäftigt, sieht sich mit einem Methodenproblem konfrontiert, das den Zugang zum Untersuchungsfeld stark einschränkt: die fehlende Transparenz über die Bildungs-/Ausbildungsverläufe dieser Jugendlichen, die den Grad ihrer Inklusion in eine schulische oder duale Regelausbildung kaum feststellen lässt. Die unterschiedlichen amtlichen Definitionen von Behinderung in den verschiedenen beteiligten Institutionen versperren eine Beschreibung der Übergangswege dieser Jugendlichen



mit Hilfe statistischer Daten. In den allgemeinbildenden Schulen ist jenseits der sozialgesetzlich geregelten Eingliederungshilfe das für die statistische Erfassung entscheidende Kriterium der „sonderpädagogische Förderbedarf“, der dann diagnostiziert wird, wenn bei einem Schüler/einer Schülerin „eine Beeinträchtigung so gravierend ist, dass Kinder und Jugendliche ohne besondere Unterstützung im Regelunterricht nicht hinreichend gefördert werden können“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2014, S. 159). Mit dem Abgang aus dem allgemeinbildenden Schulwesen verliert die Feststellung des „sonderpädagogischen Förderbedarfs“ ihre institutionelle Gültigkeit, ohne dass die Beeinträchtigung behoben sein muss.

In der beruflichen Bildung wird das Vorliegen einer Behinderung nicht mehr schulrechtlich, sondern über die Bestimmungen des SGB III und SGB IX geregelt. Die Entscheidung trifft in der Regel die Reha-Beratung der Bundesagentur für Arbeit (BA) auf Basis der Gutachten der Psychologischen bzw. Medizinischen Fachdienste der BA. Sie orientiert sich an § 19, Abs. 1 SGB II, nach dem Menschen als behindert gelten, deren „Aussichten, am Arbeitsleben teilzuhaben ... wegen der Art und Schwere ihrer Behinderung ... nicht nur vorübergehend wesentlich gemindert sind und deshalb Hilfen zur Teilhabe

am Arbeitsleben benötigen“. Für die Einstufung als behindert ist eine sonderpädagogische Förderung während der Schulzeit nicht hinreichend (vgl. Autorengruppe 2014, S. 164).

Angesichts der Definitionsdifferenzen für Behinderung sind immer nur Annäherungen für die Größenordnung der Übergangsprobleme von behinderten Jugendlichen möglich. Die Annäherungen werden dadurch erschwert, dass in den Statistiken der beruflichen Bildung aus Datenschutzgründen der Behindertenstatus nicht ausgewiesen wird. Die am ehesten gangbare Annäherung erscheint über den auf der allgemeinen oder Förderschule erreichten Schulabschluss, der in der Statistik erfasst ist, möglich. Da drei Viertel aller Absolvent(inn)en mit sonderpädagogischen Förderbedarf die Schule mit einem Förderschulabschluss verlassen, wird so der Großteil an Jugendlichen mit Behinderungen erfasst.<sup>1</sup>

Von den 1.700 Schulabsolvent(inn)en mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schleswig-Holstein 2014 gehören 70 % zum Förderschwerpunkt „Lernen“, knapp 17 % zum Schwerpunkt „Geistige Entwicklung“ und 3,6 % bzw. 3,2 % zu den Schwerpunkten „körperliche und motorische Entwicklung“ bzw. „emotionale Entwicklung“. Auf die übrigen Förderschwerpunkte entfallen noch geringere Anteile (vgl. Tab. 1).

## Übergangswege und ihre Rekonstruktion

Grundsätzlich stehen den Jugendlichen mit Behinderungen in Schleswig-Holstein nach Verlassen der allgemeinbildenden Schule (sei es allgemeine Schule oder Förderschule) die Pfade in drei berufliche Bildungsbereiche offen: 1. Der direkte Weg in eine duale oder schulische Ausbildung vollqualifizierend (seltener) oder theoriegemindert in Berufen nach § 66 BBiG/§ 42 HwO (häufiger); 2. der Übergang in eine Maßnahme des Übergangssektors zur Ausbildungsvorbereitung und 3. der Übergang in den Berufsbildungsbereich einer Werkstatt für behinderte Menschen (WfbM). Die Zuweisung der Jugendlichen zu den drei Bereichen der beruflichen Bildung stößt auf die erwähnte Schwierigkeit, dass in den Berufsbildungstatistiken der Behindertenstatus und die Art der Behinderung nicht erfasst werden.

Von den 1.700 Schulabsolvent(inn)en 2014 lassen sich 1.240 nach dem Merkmal „Förderschulabschluss“ an berufsbildenden Schulen wiederfinden und sind dort auf die unterschiedlichen Maßnahmetypen wie folgt verteilt: mit fast 41 % mündet der größte Anteil in den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) der BA, für die die Berufsschulen den Theorieunterricht anbieten, knapp ein Drittel landet im

**Tab. 1: Schulabsolvent(inn)en mit sonderpädagogischem Förderbedarf in Schleswig-Holstein (Schuljahr 2013/14, in Prozent nach Förderschwerpunkten und Abschlüssen)**

Förderschwerpunkt*	Insgesamt	ohne Abschluss	Förderschulabschluss	ESA (erw.) HSA	mittlerer Abschluss	(Fach-) Hochschulreife
		in %				
Insgesamt	1700	9,8	75,1	10,8	3,4	1,0
Lernen	1194	10,6	80,2	9,2		
geistige Entwicklung	283	2,5	97,2	0,4		
körperliche und motorische Entwicklung	55	5,5	38,2	29,1	16,4	10,9
emotionale Entwicklung	62	40,3	22,6	35,5	1,6	
Autismus	45	2,2	2,2	48,9	40,0	6,7
Hören	43	2,3	18,6	18,6	51,2	9,3
Sehen	16	12,5		25,0	43,8	18,8
chronische Kranke	3				50,0	50,0

Quelle: Statistik der allgemeinbildenden Schulen Schleswig-Holstein, Schuljahr 2013/14, eigene Berechnungen.

\* Der Förderschwerpunkt „Sprache“ wird hier nicht ausgewiesen, da es keine Absolvent(inn)en aus diesem Bereich im Schuljahr 2013/2014 gab.

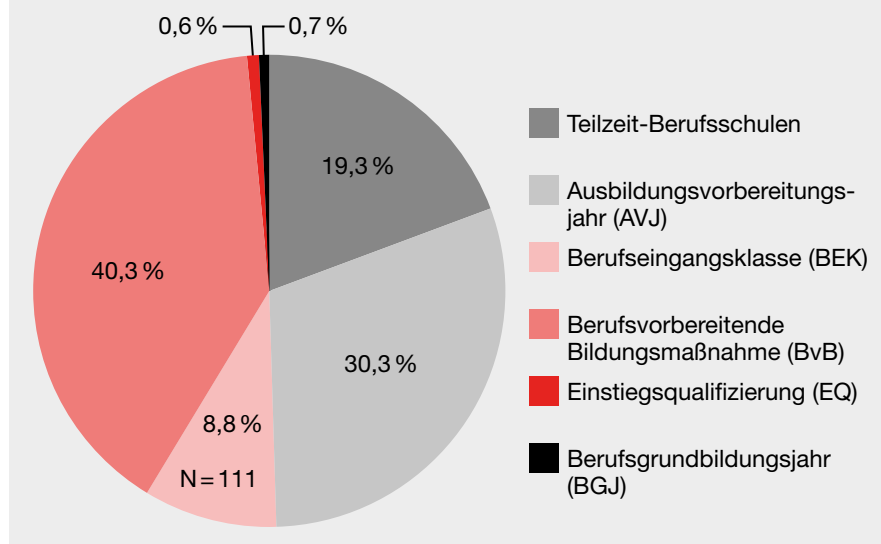
Ausbildungsvorbereitungsjahr und ein Fünftel in der Teilzeitberufsschule, was als Indikator dafür gewertet werden kann, dass diese Jugendlichen es geschafft haben, in eine duale Ausbildung (voll qualifizierend oder theoriegemindert) überzugehen (vgl. Abb. 1).

den Übergangssektor und begrenzt für die vollqualifizierende Ausbildung.

Bei den Fördereinrichtungen für Jugendliche mit Behinderungen haben wir uns vor allem aus forschungspragmatischen Gründen auf die beiden Förder-

aus dem Förderschwerpunkt Lernen in der Regel auch ihre langjährige sonderpädagogische Förderung durch die Lehr- und Betreuungskräfte der Förderzentren, ohne dass aber der Förderbedarf für die Jugendlichen überflüssig geworden wäre. In allen Förderzentren wurde darauf hingewiesen, dass der Unterstützungsbedarf der Jugendlichen am Ende der Sekundarstufe I oft nach wie vor hoch sei. So treten sie mit ihren weiterhin wirkenden Beeinträchtigungen, ihren Misserfolgserfahrungen und Unsicherheiten in eine institutionell anders organisierte Umwelt von Betrieben und Berufsschulen ein. Wiewohl sich die Förderzentren bemüht haben, den Jugendlichen zu Selbständigkeit zu verhelfen: der Prozess des Selbstständigwerdens ist noch nicht abgeschlossen, und die Expert(inn)en der Förderzentren äußern die Befürchtung, dass die Förderschüler/innen nach ihrem Übergang in der Berufsschule „untergehen“ könnten.

**Abb. 1: Neuzugänge mit Förderschulabschluss an berufsbildenden Schulen in Schleswig-Holstein für das Jahr 2014**



Quelle: Statistik der berufsbildenden Schulen Schleswig-Holstein, Schuljahr 2014/15, eigene Berechnungen

Angesichts der begrenzten Reichweite einer statistisch-quantitativen Analyse blieb uns für eine Rekonstruktion der Übergangsverläufe und ihrer Probleme von Jugendlichen mit Behinderungen nur eine qualitative Empirie mit Hilfe von Expert(inn)eninterviews und Fokusgruppen-Diskussionen. Insgesamt wurden 21 Expert(inn)engespräche von im Durchschnitt zweieinhalb Stunden (mehrfach als Gruppendiskussionen geführt) mit Berufsschulleitungen, Leitungen von Förderzentren, Freien Trägern und politischen Akteuren sowie fünf Fokusgruppen-Diskussionen mit Lehr- und Betreuungskräften in Berufsvorbereitungsabteilungen von Berufsschulen von jeweils ca. zwei Stunden durchgeführt.

Das Manko der Berufsbildungsstatistik, die Zuweisung der Jugendlichen mit Behinderungen zu den drei Berufsbildungspfaden nicht abzubilden, ließ sich auch in den Expertengesprächen nicht hinreichend beheben, so dass die Befunde der qualitativen Empirie sich undifferenziert auf alle drei Pfade beziehen. Die im Folgenden präsentierten Befunde gelten schwerpunktmäßig für

schwerpunkte „Lernen“ und „Geistige Entwicklung“ (GE) sowie ergänzend auf „Sehen“ konzentriert. Die beiden großen Förderschwerpunkte repräsentieren 2014 annähernd 87 % der Absolvent(inn)en mit sonderpädagogischen Förderbedarf (vgl. Tab. 1).

### Institutionelle Diskontinuitäten als individuelle Entwicklungsbarriere und politische Herausforderung

Für die beiden Förderschwerpunkte „Lernen“ und „Geistige Entwicklung“ gelten unterschiedliche Übergangsmodalitäten. Jugendliche des Schwerpunkts „Lernen“ wechseln in der Regel nach neun Jahren von der Fördereinrichtung oder sofern inkludiert der allgemeinen Schule in die Berufsschule/Ausbildung. Für die Jugendlichen des Schwerpunkts GE kann sich nach neun Jahren auf Antrag eine dreijährige Berufsbildungsphase in Betreuung des Förderzentrums anschließen.

Mit ihrem Abgang aus der Sekundarstufe I und dem Übergang in die berufliche Bildung endet für die Schüler/innen

Diese Gefahr erscheint umso größer, als der institutionelle Wechsel von der allgemeinbildenden Schule/Fördereinrichtung in die Ausbildung mit vielfältigen Diskontinuitäten und Unzulänglichkeiten gepflastert ist, die den Jugendlichen den Übergang erschweren. Es sind vor allem drei ungelöste Probleme des Übergangsmangements, die in den Schilderungen in Förderzentren wie in Berufsschulen hervorgehoben werden: das pädagogische Klima und die Vertrauensbasis, der Wechsel des Förderregimes und fehlende Informationskanäle.

- In allen Gesprächen wird betont, wie sehr die Effekte der sonderpädagogischen Förderung auf langjährig aufgebauten Vertrauensbeziehungen in den Einrichtungen beruhen. Der Übergang in die Berufsschule muss für viele Jugendliche als Bruch und Verlust der Vertrauensbasis wirken. Die Berufsschulen könnten die notwendige Stützung durch Coaches und Sonderpädagogen oft nicht leisten, zumal der Aufbau von Vertrauensbeziehungen viel Zeit erfordere.
- Auf Antrag prüft die BA zwar eine weitere Förderung im Rahmen ihrer

Instrumente. Dies erfasst aber zum einen nicht alle zuvor sonderpädagogisch Geförderten. Und zum anderen schließt der Übergang in die Förderrichtlinien und -beratung der Bundesagentur für Arbeit die Erfahrungen der Fördereinrichtungen aus und erscheint für Jugendliche, ihre Eltern, die Berufsschulen und Fördereinrichtungen weitgehend intransparent und stellt einen folgen-schweren Bruch dar.

- Für den Übergang aus dem Allgemeinbildungssystem in das Berufsbildungssystem wird sowohl seitens der Förderzentren als auch seitens der Berufsschulen über unzureichende Informationsflüsse geklagt. Diese haben auf der einen Seite zur Folge, dass sich die Förderzentren zum Teil schon über die schulischen Angebote und Anforderungen in den einzelnen berufsschulischen Bildungsgängen nur unzureichend informiert sehen. Auf der anderen Seite ist es den Berufsschulen auf Grundlage der von den abgebenden Schulen zur Verfügung gestellten Informationen oft noch nicht einmal möglich, Schüler(innen) mit sonderpädagogischem Förderbedarf zu identifizieren, geschweige denn dass Informationen über Förderpläne und -ziele zur Verfügung stehen, so dass eine Berufswegeplanung für die Jugendlichen kaum möglich ist.

Die Probleme der Inklusion von Jugendlichen des Förderschwerpunktes GE erscheinen noch als ungleich größer und die Übergangspfade in die berufliche Bildung noch ungleich schmaler (vgl. Baethge/Buss/Richter 2017, S. 107 ff.).

### Inklusion: Systemwandel als Gelingensbedingung

Alle aufgedeckten Probleme der Inklusion von Jugendlichen mit Behinderungen lassen sich mehr oder weniger stark auf das Erbe jener institutionellen Separierung zurückführen, die für das deutsche Bildungssystem charakteristisch ist und die sich nachhaltig nur über einen Systemwandel lösen lassen. Das beginnt mit den statistischen

Erfassungssystemen, setzt sich fort in den inkompatiblen Förderregimes von Schulen und Berufsbildung/Arbeitsmarkt und trifft im Zentrum die pädagogisch differenten Konzepte von Fördereinrichtungen, allgemeinen und beruflichen Schulen (ausführlich hierzu Autorengruppe 2014, Baethge/Buss/Richter 2017).

Wer Systemwandel sagt, muss, will er nicht Veränderungen ad infinitum hinauschieben, sagen, wie Perspektiven

Auszubildende und Schüler(innen) mit Behinderung neu bewegen können.

### Anmerkung

- 1 Diese Annäherung ist für Schleswig-Holstein, jedoch nicht für alle Bundesländer möglich, da nicht in allen Landesstatistiken der Schulabschluss von Jugendlichen mit sonderpädagogischen Förderbedarf differenziert auch nach dem Förderschulabschluss erfasst wird.



Ohne Titel, PublicDomainPictures, CC0, Pixabay

*Inklusion im Berufsbildungswesen – Barrierefreiheit ist nicht das größte Problem ...*

in Richtung Systemwandel aktuell angegangen werden können. Die Schleswig-Holstein-Studie zur Inklusion bietet dazu gutes Anschauungsmaterial: Koordinierung und Vereinheitlichung von Förderrichtlinien und Beratungsprozessen zwischen pädagogischen und Arbeitsmarkteinrichtungen wären ein Schritt. Ein anderer wäre die Einrichtung institutionenübergreifender Informationskanäle. Ein dritter, und vielleicht der wichtigste, die Neudefinition von Schule und ihrem Personal. Die von niemandem in Frage gestellte Verstärkung von sozial und sonderpädagogischem Personal in allgemein und berufsbildenden Schulen wie auch in Betrieben endet nicht bei der Einbeziehung von Coaches und ein paar Sonderpädagogen pro Schule, sie fordert entsprechende Kompetenzen auch bei Fachlehrern und Ausbildern und ein Unterrichtsklima, in dem sich

### Literatur

- *Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014) / (2016): Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse von Bildung von Menschen mit Behinderungen.* Bielefeld
- *Baethge, Martin; Buss, Klaus-Peter, Richter, Maria (2017): Gutachten zum Übergang Schule-Beruf in Schleswig-Holstein – unter besonderer Berücksichtigung der Inklusion von Menschen mit Benachteiligungen und Behinderungen. Expertise im Auftrag des Ministeriums für Schule und Berufsbildung des Landes Schleswig-Holstein.* Göttingen ([https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/I/inklusion\\_schulische/Downloads/III%20Baethge\\_Gutachten.pdf](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/I/inklusion_schulische/Downloads/III%20Baethge_Gutachten.pdf)).

## ■ Wohlstandskonflikte

# Soziale Fragen aus der Mitte der Gesellschaft<sup>1</sup>

**Berthold Vogel**

*Die Institutionen des Rechtsstaats, die repräsentative Demokratie, die europäische Union sind in den Augen vieler Bürgerinnen und Bürger ein Projekt einer liberalen Elite, die den Kontakt zu den „kleinen Leuten“ längst verloren hat. Doch wer sind diejenigen, die für sich die Rolle der „kleinen Leute“ reklamieren, deren Sorgen und Interessen, deren Wünsche und Bedürfnisse keinen gesellschaftlichen Widerhall mehr finden? Sind es die Abgehängten und Ausgegrenzten, die in Frankreich Front National wählen, in Polen PIS, in der Schweiz die SVP und in Großbritannien die Brexitiers? Waren es die Armen und Prekären, die in der neuen globalen Arbeitswelt keinen Ort mehr finden, und daher gegen jede Prognose Trump zum Präsidenten machten? Möglicherweise liefern die Deklassierten den Referenzpunkt neuer Wohlstandssorgen und Statusängste. Doch die treibenden Kräfte hinter dem Aufstieg von Le Pen, Wilders und Petry finden sich in der Mitte der Gesellschaft. Sie richten sich im Angesicht von globaler Migration und Handelsverflechtungen auf Abwehrkämpfe ein.*

Die neue soziale Frage kommt aus der Mitte der Gesellschaft. Nicht der Kampf zwischen Arm und Reich fordert die demokratischen Gesellschaften Europas und Nordamerikas heraus und gefährdet deren soziale Architektur, es sind die Wohlstandskonflikte innerhalb der Mittelschichten. In diesen Konflikten um gesellschaftlichen Reichtum und seine staatliche Verteilung stehen Status und Sicherheit, Position und Privilegien im Zentrum. Insbesondere aus der Mitte der Gesellschaft wird der Vorwurf laut, dass die Institutionen des Rechts- und Sozialstaats stets die Vorteile der Anderen schützen - und die eigenen Sorgen missachten. Konflikte brechen auf, die von Menschen ausgetragen werden, die etwas zu verlieren haben. Die Habenichtse von heute sind nicht die rebellischen Klassen von morgen, es sind vielmehr die Aufsteiger von gestern, die das Erreichte für die Zukunft stabilisiert sehen wollen.

Das Bedürfnis, den eigenen Wohlstand zu sichern und ihn möglichst an die folgende Generation zu transferieren ist keineswegs verwerflich. Aber die Sorge, etwas zu verlieren, was man in seinem Selbstbild aus eigenem Verdienst erworben hat, macht empfänglich für Ressentiments. Diese Ressentiments und Statussorgen sind dabei keineswegs nur ein ungutes Gefühl, das aufzuklären die Aufgabe der Politik sei. Die Grundlagen der Wohlstandskonflikte sind manifeste Veränderungen – insbesondere in der Arbeitswelt. Die Folgen der Digitalisierung in Industrie und Dienstleistungen sowie die

Ausdehnung prekärer Beschäftigung in Form der Leiharbeit, der Minijobs oder der Werkverträge drohen neue Gewinner- und Verliererkulturen zu schaffen. Hinzu kommt, dass in der Mitte der Gesellschaft sehr genau registriert wird, dass sich gesellschaftliche und sozialräumliche Ungleichheiten markant verschärfen. Das gilt für Reichtum und Armut, für wachsende Vermögen in der Oberschicht und starke Tendenzen sozialer Deklassierung in der Arbeiterschaft und im Kleinbürgertum. Gesellschaftliche Kohäsion und Interdependenz geht verloren oder ist zumindest gefährdet. Szenarien sozialen Abstiegs rücken näher an die Mitte heran, während die Oberschicht sich immer stärker separiert und um Exklusivität bemüht ist.

Doch nicht nur die Welt der Erwerbsarbeit verliert ihre Bindekräfte. Auch die Programmatik und Politik des Wohlfahrtsstaates ist im Wandel. Der Wohlfahrtsstaat verschwindet keineswegs, er verliert aber auf eine sehr grundsätzliche Art und Weise seine einheitsstiftende Wirkung. Mit seinen vielfältigen, ja zum Teil unüberschaubaren Programmen an Leistungen und Diensten mäandriert die wohlfahrtsstaatliche Politik durch die gesellschaftliche Wirklichkeit. Sie schafft Differenz und Unähnlichkeit, und eben nur noch begrenzt Gleichwertigkeit und Zusammenhalt. Diese Entwicklung ist auch sozialräumlich spürbar. Dörfer und Kleinstädte verlieren ihr „juste milieu“, also ihre soziale und kulturelle Mitte, die für die Institutionen der

lokalen Demokratie eine zentrale Rolle spielt. Die Jungen, die etwas aus sich machen wollen, ziehen weg, die qualifizierten Erwerbstätigen in den mittleren Lebensjahren, pendeln und leben nur am Wochenende vor Ort. So bleiben die Alten, die etwas für das Dorf- und Gemeindeleben tun, indem sie sich im Kirchenchor oder im Heimat- oder Förderverein engagieren.

Mit Blick auf Arbeit, Staat und Land gilt daher: Die neuen Konflikte kommen aus der Mitte der Gesellschaft. Die berufsfachlich Qualifizierten fürchten die Wucht digitaler Modernisierung, die öffentlich Bediensteten spüren, dass der Staat als Arbeitgeber an Verbindlichkeit verliert, viele Menschen in ländlichen Regionen machen täglich die Erfahrung, dass Infrastrukturen der Daseinsvorsorge schwinden, dass ihre Wohnimmobilien an Wert verlieren, und dass Engagierte in Verein oder Kirche dringend gesucht werden. Gleichwohl sind das alles keine gleichförmigen, alleine abwärts gerichteten Entwicklungen. Es gibt Gewinner in der Arbeitswelt, prosperierende Kleinstädte und von der Vielfalt wohlfahrtsstaatlicher Leistungen profitieren sicher nicht nur Wenige. Die Etikettierung der aktuellen gesellschaftlichen Lage als „Abstiegsgesellschaft“ ist fragwürdig – hierzulande erst recht, aber auch mit Blick auf die europäischen Nachbarländer. Die Abstiegsthese verstellt die gesellschaftsdiagnostische Aufmerksamkeit auf wachsende Ungleichheiten und Unähnlichkeiten in der Mitte der Gesellschaft, indem sie Prozesse, Dynamiken und

Entwicklungen vereinseitigt. Die Mitte ist keineswegs ein festgefügtter Block im Zentrum des gesellschaftlichen und politischen Lebens. Sie ist ungleich und

der eigene Wohnort zum Schicksal, wem zum Privileg? Wer profitiert vom frühen Renteneinstieg, wer zahlt dafür? Im Kern geht es immer wieder um die

demokratische Gesellschaft zugrunde gehen. An Konflikten und Differenzen kann eine Gesellschaft aber auch wachsen. Sie muss freilich neue



Ohne Titel, Mohammad Marashdeh, CC0, Pixnio

*Manifeste Veränderungen – insbesondere in der Arbeitswelt – drohen neue Gewinner- und Verliererkulturen zu schaffen.*

wird einander immer unähnlicher. An dieser Stelle setzen die Sicherheits- und Gerechtigkeitsdebatten an. Die großen „Homogenisierungsmaschinen“ der Erwerbsarbeit und des Staat (öffentliche Daseinsvorsorge) sind zu Orten der Differenzierung geworden. Mit Arbeit und Wohlfahrtsstaat ist kein kollektives Aufstiegsversprechen mehr verbunden – nur noch ein selektives. Die Ungleichheit in Arbeit und Beruf wächst, auch die Abstände zwischen Stadt und Land nehmen zu. Die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse steht in Frage. Je differenzierter die Lebenslagen in der Mitte der Gesellschaft werden, umso empfänglicher sind kaufmännische Angestellte und Lehrkräfte, Polizisten und Ingenieure für Fragen der Gerechtigkeit und der Sicherheit. Wer erhält mehr öffentliche Zuwendung und Aufmerksamkeit für seine „harte Arbeit“? Wem wird

Konservierung des Erreichten. Diese Haltung ist durchaus typisch für eine Gesellschaft, in der viele selbst oder in der Familie in der Vergangenheit soziale und berufliche Aufstiege erlebt haben. Neue Differenzen erleben sie als Irritation, Neuankömmlinge als Angreifer auf den eigenen Wohlstand, technische und soziale Innovation als Infragestellung des eigenen Lebensstils. Diese Irritationen adressiert der neue Populismus. Es ist daher für eine kritische und aufmerksame Öffentlichkeit an der Zeit, offensichtliche Wohlstandskonflikte und berechtigte Wohlstandssorgen in der Mitte der Gesellschaft als institutionelle Herausforderung unserer Demokratie und unseres Rechtsstaats aufzugreifen.

Durch Konflikte und Differenzen in ihren tragenden Schichten kann eine

institutionelle Antworten für Konflikte finden – mit Blick auf das Arbeitsrecht, auf neue Balancen zwischen den Generationen, auf öffentliche Güter im ländlichen Raum. Das ist eine Anforderung an die Politik, an die Wissenschaft, aber auch an die Bürgergesellschaft – an den Mut und das Engagement derer, die mitten in der Gesellschaft stehen!

**Anmerkung**

1 Eine erste, kürzere Fassung dieses Textes ist unter der Überschrift „Die Mitte fürchtet sich“ am 24. März 2017 bei [www.zeit-online.de](http://www.zeit-online.de) erschienen: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2017-03/sozialpolitik-status-wohlstand-arm-reich-populismus>.

## ■ Dritter Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland

# Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen

Peter Bartelheimer

Seit Ende 2016 veröffentlicht der dritte Forschungsverbund *Sozioökonomische Berichterstattung (soeb 3) Ergebnisse seiner dreijährigen Arbeit*. Die Buchversion, die voraussichtlich im September erscheint, vereint die Beiträge, die zunächst im Open-Access-Format auf der Website des W. Bertelsmann Verlags zum Download bereitgestellt wurden, nun in einem Band (siehe Kasten). Die wichtigsten Botschaften werden im Folgenden vorgestellt.

Der Titel „Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen“ fasst die Lagebeschreibung zusammen: Kennzahlen zu Ökonomie und Arbeitsmarkt weisen in Deutschland seit Jahren aufwärts. Anders als befürchtet, war der konjunkturelle Einbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 rasch überwunden. Die gesellschaftlichen Möglichkeiten für materielle Wohlfahrt und persönliche Entwicklung haben zugenommen. Menschen, die in südeuropäischen EU-Ländern keine Arbeit finden oder die aus Heimatländern außerhalb Europas fliehen müssen, hoffen hier auf eine Chance. Doch die Besserung bei vielen sozioökonomischen Indikatoren bietet kein Argument für ein „Weiter so“. Denn in Deutschland wächst auch die Ungleichheit weiter. Die Teilhabebedingungen sind nicht nur im Vergleich mit anderen Ländern exklusiv, sondern sie führen auch innerhalb Deutschlands nicht zu gleicheren Teilhabeergebnissen. Und die wirtschaftliche Entwicklung ist nicht nachhaltig: es gibt keinen Fortschritt in Richtung auf das Ziel, zukünftig im Rahmen planetarischer Grenzen zu wirtschaften.

### Die sozioökonomische Entwicklung bietet mehr Spielraum für politische Gestaltung

Der zweite Bericht (soeb 2, 2012) deutete die sozioökonomische Entwicklung seit den 70er-Jahren als fortschreitende Erosion eines „TeilhabeKapitalismus“. Doch viele Indikatoren, die diese Deutung stützten, haben seit der Krise von 2008 die Richtung geändert. Demografische Orientierungsmarken, die zuvor unverrückbar schienen, haben sich verschoben. Auch wenn für die projizierte Entwicklung bis 2030

zunehmende Risiken in Rechnung zu stellen sind, schaffen die aktuell günstigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen Spielraum für eine aktive Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, die Menschen mit vielfältigen Biografien und Lebensweisen gleichere Teilhabe ermöglicht. Deutschland kann sich mehr öffentliche Daseinsvorsorge und ehrgeizigere Klimaziele leisten.

### Erwerbsteilhabe bleibt bestimmend, wird heterogener und für viele unsicherer

Das „Ende der Arbeitsgesellschaft“, das sozialwissenschaftliche Zeitdiagnosen 1982 erwarteten, hat nicht stattgefunden. Ins Beschäftigungssystem sind mit 43 Millionen (2015) mehr Menschen einbezogen als je zuvor, und soziale Sicherungsleistungen hängen heute noch stärker vom Erwerbsstatus ab. Die eigene Erwerbsteilhabe ist für westdeutsche Frauen bestimmender geworden, gerade für sie aber wird Erwerbsarbeit heterogener. Unsicherheit und Ungleichheit gehen vor allem vom Beschäftigungssystem aus. Staatliche Regulierung, soziale Sicherung und kollektive Interessenvertretung müssen damit umgehen, dass relativ stabile und brüchige Erwerbsverläufe nebeneinanderstehen.

### Aufstiegchancen im Beschäftigungssystem bleiben ungleich

Wachsende Beschäftigung und sinkende Arbeitslosigkeit haben die Segmentationsstruktur des Beschäftigungssystems nicht wesentlich verändert und nicht zu mehr beruflicher Chancengleichheit geführt. Betriebliche Beschäftigungssicherheit ist exklusiver

geworden. Die erreichten Bildungsabschlüsse entscheiden wesentlich über die Positionierung im Beschäftigungssystem, Aufstiege aus dem unteren Teilarbeitsmarkt sind schwieriger geworden.

### Frauenleben werden vielfältiger, für Männer bleibt es beim Normallebensverlauf

Die Erwerbs- und Lebensverläufe von Frauen haben sich in den letzten Jahrzehnten wesentlich verändert und ausdifferenziert, während die der Männer – bei steigenden Zeitanteilen in Arbeitslosigkeit – beständig von Erwerbstätigkeit in Vollzeit geprägt bleiben. Die zunehmende Diversität in Lebensformen und Lebensführung der Frauen beruht teils auf persönlichen Wahlentscheidungen, die aber mit Prekaritätsrisiken einhergehen, teils auf Anpassung an begrenzende Bedingungen des Arbeitsmarkts und der Betreuungssituation von Kindern und Angehörigen.

### Materielle Ungleichheit nimmt zu und verfestigt sich

Während sich Beschäftigung, Lohn- und Haushaltseinkommen auf Ebene der Gesamtwirtschaft in den letzten Jahren positiv entwickeln, hält der Trend zu zunehmender materieller Ungleichheit an. Dies gilt für die Verteilung der Primäreinkommen ebenso wie unter Berücksichtigung der Umverteilung und der wesentlich ungleicher verteilten Vermögen. Die direkte Messung der Mittelverwendung für Konsumzwecke zeigt, dass Armut von vielen Aktivitäten, Konsum- und Handlungsmöglichkeiten einer gesellschaftlich üblichen Lebensweise ausschließt.



Ohne Titel, Gerd Altmann, CC0, Pixabay

Mehr Spielraum zur Gestaltung von Teilhabechancen ... ungenutzt

### Sicherungen gegen Erwerbsrisiken werden schwächer

Da soziale Unsicherheit ins Beschäftigungssystem zurückgekehrt ist, entsteht bei erhöhter Erwerbsbeteiligung zugleich für viele Gruppen der Erwerbsbevölkerung ein erhöhter Sozialschutzbedarf. Die beiden Ausgleichsmechanismen, die in der Vergangenheit für mehr Gleichheit im erwerbszentrierten Sozialmodell sorgten, erfüllen diese Funktion in abnehmendem Maß: die Systeme sozialer Sicherung und die Haushalte.

### Keine Nachhaltigkeit ohne mehr Gleichheit

Sozioökonomische Entwicklung muss ökologische Rahmenbedingungen beachten. Um einen irreversiblen Verlust natürlicher Lebensgrundlagen zu vermeiden, müssen bei Belastungsgrößen in verschiedenen ökologischen Subsystemen Grenzen eingehalten werden. Definiert man für diese Grenzen eines „sicheren Handlungsspielraumes der Menschheit“ Ziele und

Indikatoren, zeigt der Vergleich mit Projektionen aktueller Entwicklungen, dass Reduktionsziele nicht ohne grundlegende Transformation erreicht werden können. Diese Transformation wird durch Besitzstände und Ausschluss gleichermaßen blockiert. In den Zonen der Armut und Prekarität müssen Konsumniveau und Versorgungslage ein Maß an Teilhabe erreichen, das Anschluss an eine gesellschaftlich übliche Lebensweise ermöglicht, und volle und uneingeschränkte Teilhabe muss Obergrenzen einhalten.

### Netzwerk „Sozioökonomische Berichterstattung“

Die empirischen Befunde, die zu diesen Botschaften verdichtet wurden, erarbeitete ein transdisziplinärer Zusammenschluss inner- und außeruniversitärer, sozial- und wirtschaftswissenschaftlich ausgerichteter Forschungseinrichtungen und Datenzentren zwischen 2013 und 2016. Der Verbund *soeb 3* war der dritte und vorerst letzte aus einer Reihe von Berichtsprojekten, die seit dem

Jahr 2000 durch das BMBF gefördert und durch das SOFI koordiniert wurden. So gehen dem aktuellen zwei Berichte voraus: „Arbeit und Lebensweisen“ (2005) und „Teilhabe im Umbruch“ (2012).

Ziel der Verbundvorhaben war es *erstens*, aktuelle Analysen zu liefern, die zur Informationsgrundlage für Diskussionen zu sozioökonomischen Themen beitragen. Hierfür wurden Mikrodaten aus den Bereichen Erwerbstätigkeit, Bildungsbeteiligung, Erwerbseinkommen, Vermögen, Konsum, Unternehmensfinanzierung etc. mit Blick auf gesellschaftlich relevante Fragestellungen ausgewertet. *Zweitens* wollten sie an der Weiterentwicklung der wissenschaftstragenen Sozial- und Wirtschaftsberichterstattung in Deutschland mitwirken. Dies erforderte theoretische, konzeptionelle und methodische Grundlagenarbeit an Begriffen, Konzepten und Indikatoren, für die in anderen Berichtssystemen weniger Raum ist. *Drittens* strebte der Verbund eine Gesamtdarstellung der sozioökonomischen Entwicklung an,

die über die Vielfalt spezialisierter Berichtsfelder und -themen hinausweist. In diesem Sinne arbeitete der Verbund daran, nicht nur reine Beschreibung, sondern auch Deutungen und gar Prognosen zu liefern.

Aus der *soeb*-Projektreihe ist ein Kompetenznetzwerk „Sozioökonomische Berichterstattung“ entstanden, in dem die Wissenschaftler/innen auf gemeinsame Wissensbestände zurückgreifen und die Zusammenarbeit in neuen Projekten

und Initiativen fortsetzen (<http://www.soeb.de/kompetenznetzwerk/>).

Mehr zur sozioökonomischen Berichterstattung auf der Projekt-Website unter <http://www.soeb.de/ueber-soeb-3/>.

**Forschungsverbund Sozioökonomische Berichterstattung (Hg.) (2017): Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. „Exklusive Teilhabe – ungenutzte Chancen“. Dritter Bericht. (Erscheint voraussichtlich Ende September 2017). W. Bertelsmann Verlag, ca. 800 Seiten, ca. 59,90 € (D), ISBN 978-3-7639-5645-6.**



W. Bertelsmann Verlag (wbv), Bielefeld

Einführung und Berichtsotschaften.  
*Peter Bartelheimer*

### I. Mehr Teilhabe ist möglich

**Kapitel 1:** Das Potenzial für Teilhabe – Spielräume und Risiken.  
*Thomas Drosdowski/Britta Stöver/ Marcel Tyrell/Ingo Wolter/Peter Bartelheimer*

**Kapitel 2:** Wie Teilhabe produziert wird.  
*René Lehweß-Litzmann/ Ortrud Leßmann*

**Kapitel 3:** Individuelle Teilhabemuster: Verschiedenheit und Ungleichheit.  
*Andrea Hense*

### II. Sozioökonomische Teilhabebedingungen

**Kapitel 4:** Gesamtwirtschaftliche Entwicklung 1991 bis 2030.  
*Thomas Drosdowski/Anke Mönnig/ Britta Stöver/Phillip Ulrich/Marc Ingo Wolter/ Michael Kalinowski/ Carsten Hänisch*

**Kapitel 5:** Risikoverlagerung nach der Finanzkrise.  
*Marcel Tyrell/David Zimmermann*

**Kapitel 6:** Wie viel „Finanzmarktkapitalismus“ gibt es in Deutschland?  
*Michael Faust/Lukas Thamm*

### III. Ungleiche Erwerbsteilhabe

**Kapitel 7:** Vereinbarte, tatsächliche und gewünschte Arbeitszeiten.  
*Peter Sopp/Alexandra Wagner*

**Kapitel 8:** Erwerbsverläufe in Ost- und Westdeutschland nach der Krise.  
*René Lehweß-Litzmann*

**Kapitel 9:** Teilhabe im Lebensverlauf – Deutschland im Vergleich.  
*Tanja Schmidt*

**Kapitel 10:** Subjektive Prekaritätswahrnehmung: Soziale Ursachen und Folgen.  
*Andrea Hense*

**Kapitel 11:** Betriebliche Beschäftigungssysteme und ungleiche Erwerbschancen.  
*Matthias Dütsch/Olaf Struck*

**Kapitel 12:** Über Ausbildung in Arbeit? Verläufe gering gebildeter Jugendlicher.  
*Meike Baas/Veronika Philipps*

### IV. Unsichere Sicherungen

**Kapitel 13:** Einkommen und Vermögen: Trend zu mehr Ungleichheit hält an.  
*Irene Becker*

**Kapitel 14:** Unsichere Beschäftigung und Prekarität – im Lebensverlauf und im Haushalt.  
*Jan Goebel/Anita Kottwitz*

**Kapitel 15:** Teilhabe auf Grund-sicherungs-niveau – Verläufe, materielle und erlebte Lage.  
*Dana Müller/Anja Wurdack/René Lehweß-Litzmann/Natalie Grimm/ Holger Seibert*

**Kapitel 16:** Wie das Rentensystem Erwerbsbiografien würdigt.  
*Janina Söhn/Tatjana Mika*

### V. Differenzierung und Ungleichheit im Konsum

**Kapitel 17:** Einkommen, Konsum und Sparen: Haushaltstypen, Projektion und Szenarien.  
*Loreto Bieritz/Thomas Drosdowski/ Britta Stöver/Ines Thobe/Marc Ingo Wolter*

**Kapitel 18:** Konsumteilhabe nach Wohlstandsschichten – verbreitete Defizite.  
*Irene Becker*

**Kapitel 19:** Zunehmende Gefährdung des Lebensstandards im Alter.  
*Markus Holler/Constantin Wiegel*

**Kapitel 20:** Armutskonsum: Ernährungsarmut, Schulden und digitale Teilhabe.  
*Sabine Pfeiffer/Tobias Ritter*

**Kapitel 21:** Ökologisch nachhaltiger Konsum und ungleiche Teilhabe.  
*Ortrud Leßmann/Torsten Masson*

Alle Berichtskapitel stehen auch auf der Website des W. Bertelsmann Verlags (<https://www.wbv.de/soeb>) zum kostenlosen Download bereit.