

Texte

dietz berlin

Rainer Ferchland (Hrsg.)

Sozialberichte: Was sie benennen und was sie verschweigen



Studie des Instituts für Sozialdatenanalyse e.V. Berlin – isda

rls

38

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Texte 38

Rosa-Luxemburg-Stiftung

RAINER FERCHLAND (Hrsg.)

**Sozialberichte:
Was sie benennen und was sie
verschweigen**

Studie des Instituts für Sozialdatenanalyse e.V. Berlin – isda

Karl Dietz Verlag Berlin

Die Autor/innen der Studie sind:

Wilfried Barthel, Rainer Ferchland, Andrea Reimann, Ursula Schröter,
Renate Ullrich, Dieter Zahn

Institut für Sozialdatenanalyse e.V. Berlin – isda

Franz-Mehring-Platz 1, 10243 Berlin

Tel.: 030/2978-4141, Fax: -4142, E-Mail: isda@gmx.net

Rainer Ferchland (Hrsg.)

Sozialberichte: Was sie benennen und was sie verschweigen

(Reihe: Texte / Rosa-Luxemburg-Stiftung; Bd. 38)

Berlin: Karl Dietz Verlag 2007

ISBN 978-3-320-02115-3

© Karl Dietz Verlag Berlin GmbH 2007

Satz: Marion Schüttrumpf/Elke Sadzinski

Umschlag: Heike Schmelter, unter Verwendung eines Fotos von www.iStockphoto.com

Druck und Verarbeitung: MediaService GmbH BärenDruck und Werbung

Printed in Germany

Inhalt

Vorbemerkungen	7
1. Sozialberichterstattung – Potenzial für solidarische und demokratische Sozialpolitik (Rainer Ferchland)	9
2. Diskussion ausgewählter Sozialberichte (Rainer Ferchland)	38
2.1. Berichte zur sozialen Lage	
2.1.1. Bericht »Die soziale Lage in der EU 2004«	
2.1.2. Datenreport	53
2.1.3. »Der Sozialreport 2004« zu den neuen Bundesländern	58
2.1.4. »Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung«	67
2.1.5. Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung	74
2.2. Ausgewählte Gruppen	88
2.2.1. Kinder und Jugendliche (Ursula Schröter)	
2.2.2. Alter (Dieter Zahn)	115
2.2.3. Frauen, Geschlechterverhältnis (Ursula Schröter)	135
2.2.4. Familien (Ursula Schröter)	173
2.2.5. Migrant/innen (Wilfried Barthel)	199
2.3. Ausgewählte Lebensbereiche	221
2.3.1. Bildung (Renate Ullrich)	
2.3.2. Berufsbildung (Rainer Ferchland)	263
2.3.3. Gesundheit (Rainer Ferchland)	272
2.3.4. Partizipation (Renate Ullrich)	290
2.4. Sozialberichterstattung mit unterschiedlicher regionaler Geltung	315
2.4.1. Sozialberichterstattung in Berlin (Rainer Ferchland/Dieter Zahn)	
2.4.2. Sozialberichterstattung im Land Brandenburg (Rainer Ferchland/Andrea Reimann)	329
3. Resümee (Rainer Ferchland)	372
Literatur	378

Vorbemerkungen

In dieser Publikation geht es um die gesellschaftlichen Aufgaben und Möglichkeiten der Sozialberichterstattung, um Anregungen, Erfahrungen und Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Berichtsarbeit und um die effektivere Nutzung der Möglichkeiten, die die Sozialberichterstattung für eine solidarische und partizipative Sozialpolitik bietet.

Analysiert werden Ziele, Standards, Methoden der Sozialberichterstattung sowie Erfahrungen der Sozialberichtspraxis auf verschiedenen regionalen Ebenen, mit unterschiedlichen Akteuren und thematischen Orientierungen.

Der Text besteht aus theoretischen Erörterungen, der Analyse ausgewählter Sozialberichte und der Darstellung praktischer Erfahrungen zur Erarbeitung von und des Umgangs mit Sozialberichten.

Aussagen über theoretische, formale und methodische Aspekte der Sozialberichterstattung werden ergänzt durch die inhaltliche Analyse der Berichte, also über den Stand, die Entwicklungstendenzen, die soziale und räumliche Differenziertheit der Lebensbedingungen in unserer Gesellschaft bzw. in den betreffenden Berichtsgebieten. Dabei waren wir bemüht, nach Möglichkeit auch inhaltliche Diskussionen zu verschiedenen sozialpolitischen Schwerpunkten aufzunehmen.

In einem einführenden Kapitel werden u. a. Aussagen zu Funktionen und Zielen der Sozialberichterstattung getroffen, Qualitätsanforderungen an Sozialberichte benannt und Berichtstypen unterschieden. Das zweite Kapitel informiert über Berichte, die der komplexen Analyse der sozialen Lage in großen Gebieten (EU, Deutschland, Ostdeutschland) gewidmet sind. Ausgewählte Sozialberichte, die die soziale Situation und Entwicklung bestimmter Bevölkerungsgruppen zum Gegenstand haben (Kinder/Jugend, Alte, Frauen, Familien, Migrant/innen) werden im dritten Kapitel vorgestellt. Ein viertes Kapitel dient der Analyse bestimmter Lebensbereiche (Bildung, Berufsbildung, Gesundheit, Partizipation) durch die Sozialberichterstattung. Das fünfte Kapitel geht auf Sozialberichterstattung mit verschiedenen regionalen Geltungsbereichen bei besonderer Betonung der kommunalen Ebene ein. Den Abschluss bilden resümierend einige Hinweise und Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Qualität und der Wirksamkeit der Sozialberichterstattung.

Die Behandlung des Themas durch verschiedene Autor/innen und in individueller Verantwortung bringt unterschiedliche Sichtweisen und Darstellungsformen mit sich. Auch ließen sich – bedingt durch sachliche Verzahnungen der Themen – inhaltliche Überschneidungen nicht immer vermeiden. Die exemplarische Auswahl der Schwerpunkte und Berichtsformen ist weit entfernt von einer vollständigen Erfassung des Themas.¹

1 Publikationen, die nach Redaktionsschluß (November 2006) veröffentlicht wurden, z. B. Sozialreport 2006, konnten leider nicht berücksichtigt werden.

Wir hoffen, mit dieser Publikation den Bedürfnissen einer sozialpolitisch interessierten und engagierten Leserschaft Rechnung zu tragen.

In Bezug auf die politische Bildungsarbeit soll sich die Veröffentlichung in zweierlei Hinsicht bewähren. Zum einen enthält der Text Material, Anregungen und Bezugspunkte für die Behandlung des Prozesses der Erarbeitung und der Auswertung von Sozialberichten sowie von Anforderungen zur Beurteilung ihrer Qualität. Zum anderen können zahlreiche Informationen zu den betreffenden Berichtsdokumenten für die fachspezifische Bildung (z. B. auf dem Gebiet der Kommunal-, Kinder- und Jugend-, Senioren-, Armut-, Bildungs- und Weiterbildungs-, Integrations-, Gesundheitspolitik etc.) genutzt werden.

Wir danken der Rosa-Luxemburg-Stiftung, die uns mit ihrem Auftrag und ihrer Unterstützung die Möglichkeit eröffnete, dieses Projekt zu realisieren.

Rainer Ferchland, November 2006

1. Sozialberichterstattung – Potenzial für solidarische und demokratische Sozialpolitik

Rainer Ferchland

In Zeiten zunehmender sozialer Verunsicherung gebührt der Sozialberichterstattung besondere Aufmerksamkeit. Mittels der Sozialberichterstattung erfolgt ein öffentlicher Soll-Ist-Vergleich der gesellschaftlichen Entwicklung, eine Gegenüberstellung von erhofften, erwarteten, beschlossenen bzw. versprochenen Zielen und dem tatsächlich Erreichten, vom aktuellen Stand zum Niveau vergangener Zeiten sowie eine Neubewertung früherer Zukunftsaussagen von Regierung und konkurrierenden Parteien mit dem Wissen um die mittlerweile eingetretene soziale Situation. Damit ist eine öffentliche gesellschaftliche Diskussion über Ursachen von Erfolgen und Fehlentwicklungen und über eine Neubestimmung gesellschaftlicher Ziele und geeigneter Wege möglich. Inwieweit wird diese Möglichkeit genutzt? Das ist die Frage.

Seit etwa drei Jahrzehnten ist eine Tendenz des fortlaufenden Abbaus des deutschen Sozialstaats¹ zu beobachten. Folgt man der neoliberalen Argumentation, ist dies eine unbedingte Voraussetzung für die Wiederbelebung der wirtschaftlichen Prosperität und den Abbau der Arbeitslosigkeit. Doch wurde weder die Weltwirtschaftskrise in den siebziger Jahren durch den Sozialstaat ausgelöst, noch durch ihn die anhaltende Beschäftigungsmisere verursacht, noch erwächst »aus seinem Um- bzw. Abbau irgendein Nutzen für die wirtschaftliche oder gesellschaftliche Entwicklung des Landes« (Butterwegge 2005, 9).

Die Demontage des Sozialstaats geht mit einem rigorosen Prozess der Umverteilung von unten nach oben einher, wobei sich die soziale Ungleichheit vertieft und die Belastung der sozial Schwachen zunimmt.

Errungenschaften der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung wie die wirksame Eindämmung der sozialen Unsicherheit und die effiziente Reduktion sozialer Risiken sind »einer neuen, massiven sozialen Unsicherheit« (Castell 2005, 53) gewichen.

Die gesellschaftlichen Folgen dieser Entwicklung sind bedrohlich und berechtigen schon in den neunziger Jahren zu der Frage: »Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaats?« (Kaufmann 1997).

Die soziale Komponente der *sozialen* Marktwirtschaft wird mehr und mehr zurückgedrängt: »Der alte soziale Kapitalismus erodiert« (Sennet 2005, 23). Mit dem Trend zur Reprivatisierung sozialer Risiken erfolgt ein »Rückfall in die Prä-

1 Mit der Beschränkung dieser Aussage auf den »deutschen Sozialstaat« soll weder der globale Kontext noch die internationale, insbesondere west- und mitteleuropäische Dimension der Abbautendenz ignoriert werden. Auch werden an anderer Stelle derartige internationale Entwicklungen behandelt. Andererseits verbieten bestimmte Ereignisse und Sonderentwicklungen der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Deutschland – darunter die Vereinigung der beiden deutschen Staaten – eine unvermittelte Extrapolation von der deutschen auf die internationale Sphäre. Schließlich ist davon auszugehen, dass »Sozialpolitik auch weiterhin vor allem eine nationalstaatliche Domäne bleibt« (Höffe 2005, 17).

moderne«, der in manchem »einer partiellen Refeudalisierung der Arbeits-, Lebens- und Sozialbeziehungen« (Butterwegge 2005, 21) ähnelt und die Gefahr einer Art »neuer Mittelalterlichkeit« (Giddens 1994, zitiert nach: Butterwegge 2005, 21) heraufbeschwört. Eine Hauptmethode zur Reprivatisierung sozialer Risiken ist die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge. Bauer (2006, 18/19) verweist am Beispiel des Gesundheitswesens auf zwei Konsequenzen: Zum einen ist die Privatisierung »Ausdruck einer Intensivierung von Ökonomisierungstendenzen, die privatwirtschaftliche Gewinninteressen im Gesundheitsbereich immer deutlicher hervortreten lassen«. Zum anderen handelt es sich um eine »Entwicklung, durch die jedem Versicherten, Patienten oder Nutzer des Gesundheitswesens ein höheres Maß an Eigenverantwortung übertragen wird. Gesundheit wird damit immer mehr zu einer Privatangelegenheit.«

Diese Entwicklung vertieft die soziale Ungerechtigkeit. Damit einher geht zwangsläufig eine tendenzielle Entsolidarisierung der Gesellschaft im Allgemeinen und der sozialen Sicherungssysteme im Besonderen.

Der Abbau des Sozialstaats ist ein politisch geführter Prozess, der sich in zahlreichen Gesetzen und Verordnungen (z. B. »Hartz-Gesetze«) manifestiert. Die entsprechenden politischen Entscheidungen werden als quasi alternativlos und als notwendige Folge von Globalisierungszwängen hingestellt. Die mit Verweis auf die Globalisierung begründete »Absage an die Vorstellung, man könne politisch auf die Grundstrukturen gesellschaftlicher Kooperation – national und transnational – einwirken und sie formen«, läuft aber de facto »auf eine Verabschiedung der Idee der Gerechtigkeit« (Forst 2005, 31) hinaus.

Natürlich stößt die »Reform« des Sozialstaats im Sinne der Reduktion sozialer Leistungen und der Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen auf den Widerstand starker gesellschaftlicher Gruppen, und es läuft ein kontroverser öffentlicher Diskurs über damit verbundene Themen.² Allerdings stehen sowohl der sozialpolitische Kurs als auch die gesellschaftliche Debatte über Erfordernisse, Möglichkeiten und Grundrichtungen der sozialstaatlichen Entwicklung unter neoliberaler Hegemonie. Die sozialstaatlichen Interventionen werden mehr und mehr an vermeintlichen Erfordernissen des Marktes orientiert.

Zwischen der Entwicklung des Sozialstaats und der *Sozialberichterstattung* bestehen enge Zusammenhänge. Die Sozialberichterstattung ist gewissermaßen ein Seismograph der Konsequenzen des sozialpolitischen Kurses, indem sie Veränderungen der sozialen Lage der Bevölkerung und damit verbundene subjektive Reflexionen erfasst sowie diese Befunde der Politik und der Öffentlichkeit vermittelt. Sozialberichterstattung fundiert, durchdringt und beeinflusst damit die diskursive Ebene der sozialstaatlichen Entwicklung. Sozialberichterstattung vermag

2 Allerdings ist die Aussage, der Wohlfahrtsstaat sei in der Krise, nahezu immer berechtigt – nicht nur als »akute Folge einer Vielzahl politisch unbewältigter ... Herausforderungen«. Die »Krisen des Wohlfahrtsstaates sind nicht weniger auch die Quintessenz konkurrierender kritischer Diskurse«, und man könne geradezu von einem »Gutachterwettbewerb zum Thema ›Ende des Wohlfahrtsstaates« sprechen (Lessenich 2000, 68).

unter bestimmten (später zu erläuternden) Voraussetzungen als Instrument der Selbstevaluation des Sozialstaats zu fungieren.

Zunächst soll nach einem vorläufigen Arbeitsstandpunkt begrifflich zwischen der *Sozialberichterstattung* als relativ umfassendem und längerfristigem Prozess der Beschreibung und Bewertung wesentlicher Lebensbedingungen einerseits und *Sozialberichten* als einzelnen Ergebnisformen dieses Prozesses andererseits unterschieden werden.

Ziele, Ergebnisse und Wirkungen der Sozialberichterstattung sind nicht unabhängig von sozialpolitischen Grundorientierungen und Intentionen der Auftraggeber und der politisch Verantwortlichen.

Unsere Arbeit an diesem Projekt zielt auf zwei Schwerpunkte, die zugleich zwei theoretische Perspektiven – eine eher sozialwissenschaftliche und eine eher politikwissenschaftliche – beinhalten.

Erstens soll u. E. die Sozialberichterstattung im Sinne der sozialen Gerechtigkeit einer solidarischen Sozialpolitik dienen.

Sozialberichterstattung ist ebenso wenig wie Sozialpolitik a priori der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich aus den bekannten begrifflichen Unschärfen. »Soziale Gerechtigkeit« ist heutzutage in Deutschland ein populärer Wert. Beinahe jede politische Strömung stellt ihre Strategie als »sozial gerecht« dar. Dabei verbergen sich hinter diesem Label z. T. völlig gegensätzliche gesellschaftliche Grundorientierungen. Die Geister scheiden sich insbesondere dann, wenn soziale Gerechtigkeit und soziale Ungleichheit im Zusammenhang gesehen werden. »Wer aber von Ungleichheit nicht reden will, der sollte auch von Gerechtigkeit schweigen« (Heimann 2001, 715).

Wesentliches Kriterium der Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit in Deutschland ist z. B. die Frage: Wird die jetzige soziale Situation unserer Gesellschaft als ungerecht empfunden, weil sie zu viel oder weil sie zu wenig soziale Ungleichheit aufweist?

Weit entfernt von Vorstellungen völliger sozialer Gleichheit laufen die Positionen der Linken darauf hinaus, dass in Deutschland ein Zuviel an sozialer Ungleichheit existiert. Dies und – mehr noch – die Tendenz zur weiteren Öffnung der Ungleichheitsschere werden als sozial ungerecht charakterisiert. Die Forderungen der Linken zu mehr sozialer Gerechtigkeit zielen folgerichtig auf eine Minderung sozialer Ungleichheit, insbesondere ihrer extremen Ausprägungen, auf den Stopp von Polarisierungstendenzen, der anhaltenden Umverteilung von unten nach oben.

Insbesondere neoliberale Strömungen etikettieren derartige Vorstellungen als Sozialneid, verschleiern soziale Benachteiligungen bzw. rechtfertigen die vorhandene soziale Ungleichheit. Ihre als »Reformen« deklarierten Politikansätze sind in der objektiven Wirkung auf die Steigerung der sozialen Ungleichheit gerichtet. Die theoretischen, resp. ideologischen Begründungen derartiger Orientierungen greifen ebenfalls durchaus auf den Begriff der sozialen Gerechtigkeit zurück. Eine verbreitete Argumentationslinie besteht darin, soziale Gerechtigkeit sei mit Frei-

heit und Selbstverantwortung auszubalancieren. Der Wohlfahrtsstaat schränke Freiheit und Selbstverantwortung und damit die Initiative zu eigener Anstrengung ein, führe zu Missbrauch sozialer Leistungen und höhle letztendlich den Sozialstaat aus. »Die weit verbreitete Mentalität, den Sozialstaat zu einem ausufernden Wohlfahrts- oder Fürsorgestaat werden zu lassen, wird der Freiheit und Selbstverantwortlichkeit des Menschen in keiner Weise mehr gerecht« (Wertekommission der CDU Deutschlands 2001). Eine solche Argumentation impliziert, dass die bisherige gesellschaftliche Entwicklung das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit auf Kosten von Freiheit und Selbstverantwortung präferiert habe. Auch in großen Bereichen der »seriösen« Presse werden Veränderungen »der alten Vollkaskobundesrepublik« gefordert, soll dem/der Einzelnen mehr Verantwortung übertragen werden: »Jeder Einzelne wird etwas mehr in Mithaftung genommen – bei der Rente, bei der Gesundheit und ... bei der Arbeit.«³ »Eigenverantwortung« ist eines jener neoliberalen Schlagworte mit der Funktion »soziale Verantwortungslosigkeit zu kaschieren und zu legitimieren«. Das gilt ebenso für die Begriffe »Privatinitiative« und »Selbstvorsorge«. Denn diese »Formeln tun so, als ob jedes Gesellschaftsmitglied in der Lage wäre, sein Schicksal selbst in die Hand zu nehmen, und bemänteln damit, dass der Staat seine Pflichten gegenüber (Langzeit-)Arbeitslosen, Alten, Kranken und Menschen mit Behinderungen immer weniger erfüllt« (Butterwegge 2005, 240). Andere Positionen sehen im Wohlfahrtsstaat gar die Verkörperung der sozialen Ungerechtigkeit, nämlich die Hauptursache für verfestigte soziale Ungleichheiten. »Deutschland ist eine Klassengesellschaft. Schuld daran trägt der Wohlfahrtsstaat, der die Ungleichheit vertieft« lautet eine zur Schlagzeile erhobene Behauptung.⁴

Mehr Gerechtigkeit bedeutet unter den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen in Deutschland mehr soziale Gleichheit – besser: weniger soziale Ungleichheit. Demgegenüber fürchtet der politische Liberalismus »eine Nivellierung in der Gesellschaft und beim Staat einen Freibrief für Eingriffe, also eine zweifache Einschränkung individueller Freiheit« (Höffe 2005, 3). Angesichts der tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklung in Deutschland ist allerdings die Sorge, die sozialen Kontraste könnten verschwinden, genauso wirklichkeitsfern wie die Erwartung, alle würden reich und gesund sein/werden.

Eine wichtige politische Aufgabe besteht darin, den Begriff Gerechtigkeit »wieder aus einem Vorwand zur Rechtfertigung von mehr Ungleichheit in eine Waffe im Kampf für mehr Gleichheit« zu verwandeln (Heimann 2001, 716).

Die Sozialberichterstattung hat die Aufgabe und die Möglichkeit, Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit durch geeignete Analysefragen aufzuhellen.

3 Moritz Döbler im »Tagesspiegel« vom 29. 11. 2006.

4 Hank in »Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung« vom 22. 10. 2006.

- Wie reflektiert die Sozialberichterstattung den Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit?
- Wie erfasst sie Armut und Reichtum als extreme Ausprägungen sozialer Ungleichheit?
- Wie spürt sie soziale Ursachen für Ungleichheit in den verschiedenen Lebensbereichen wie Bildung, Gesundheit, Arbeiten, Wohnen auf?
- Analysiert und bewertet sie soziale Polarisierungstendenzen?

Es ist eigentlich erstaunlich, dass extreme Ausprägungen sozialer Ungleichheit, also Kategorien wie Armut und Reichtum, in der Ungleichheitsforschung eher stiefmütterliche Aufmerksamkeit erfuhren. »Armut (war) lange Zeit Restkategorie einer mittelstandsfixierten Sozialstrukturforschung ohne näheren Ursachenbezug bzw. Bezug zu den konkreten Lebensbedingungen ... Der Ungleichheitsbegriff wiederum verschaffte zwar eine Sensibilität für die Indikatoren benachteiligter Lebenslagen, allen Ungleichheitskonzepten scheint aber gemein zu sein, dass sie nicht die Beschreibung realer Lebensverhältnisse beabsichtigen, sondern deren konzeptionelle Zuordnung zu nichtarmen Lebenslagen, also der Vergleich abweichender Lebensbedingungen zum gesellschaftlichen Standard im Vordergrund stand« (Dietz 1997, 82). Diese Feststellung trifft offenbar nicht nur auf Armut, sondern noch mehr auf Reichtum zu. Tatsächlich zeichnen sich die Sachwortregister einschlägiger Bücher zur Sozialstruktur bzw. sozialen Ungleichheit dadurch aus, dass der Begriff »Reichtum« nicht vorkommt.⁵

Damit die Sozialberichterstattung Impulse für mehr soziale Gerechtigkeit vermitteln kann, damit sie also zur Verminderung sozialer Ungleichheit, vor allem zum Abbau extremer sozialer Benachteiligungen und sozialer Polarisierung besser beitragen kann, ist Öffentlichkeit nötig. Deshalb lautet ein zweiter Schwerpunkt unseres Projekts – mit eher politikwissenschaftlicher Perspektive:

Zweitens. Wie kann das Potenzial der Sozialberichterstattung für ein Mehr an Partizipation, für die Aufklärung, Politisierung und Aktivierung der Öffentlichkeit besser erschlossen und genutzt werden?

Eine Grundaufgabe jeglicher Sozialberichterstattung besteht darin, zur Konstituierung sozialer Probleme beizutragen. Natürlich erschafft und erfindet die Sozialberichterstattung nicht den objektiven Kern eines sozialen Problems in Gestalt sozialer Missstände, Benachteiligungen, Ungerechtigkeiten. Doch indem soziale Beeinträchtigungen analysiert und aufgezeigt werden, indem ihre Überwindung als Aufgabe von möglichst vielen erkannt und als wichtig anerkannt wird und indem dies schließlich zum Teil der politischen Agenda wird, kann dem vorher unerkannten oder unterschätzten oder fatalistisch hingenommenen gesellschaftlichen Defekt mit geeigneten sozialpolitischen Maßnahmen zu Leibe gerückt werden, erreicht er die Qualität eines sozialen Problems.⁶

⁵ Z. B.: Geißler 2002, Hradil 2001, Schäfers 1992, Schimank 1996.

⁶ Problem: schwierige [ungelöste] Aufgabe (umgangssprachlich). »Eine allgemein akzeptierte Definition des Begriffs ›Soziale Probleme‹ gibt es nicht« (Peters 2001, 617). Für den hier zu erörternden Sachverhalt wird folgende

Für die Problematisierung sozialer Missstände, die in Sozialberichten behandelt werden, ist also die öffentliche Rezeption der Befunde unerlässlich. Sozialberichterstattung, die sich unter Umgehung der Öffentlichkeit direkt an die Politik wendet, riskiert, dass die Interessen der Benachteiligten bei der Formulierung der politischen Aufgabe nicht angemessen berücksichtigt werden. Ohne öffentliche Zurechnungsnahme und Diskussion verschenkt Sozialberichterstattung ihr Mobilisierungspotenzial, wird sie ihrer Funktion nicht gerecht, Teil der demokratischen Infrastruktur zu sein. Verzicht auf Öffentlichkeit amputiert die Einflussmöglichkeiten der Sozialberichterstattung.

Partizipation, im Sinne von Teilnahme der Bürger am politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, setzt Öffentlichkeit voraus, ist unmittelbar öffentliche Aktivität und trägt zur Konstituierung von Öffentlichkeit bei.

Sozialberichterstattung ist Teil der informationellen Basis der Partizipation. Inhaltliche Orientierung, Zielgerichtetheit, Reichweite und Effektivität der Partizipation können mit Hilfe der Sozialberichterstattung angeregt und verbessert werden. Umgekehrt profitiert Sozialberichterstattung hinsichtlich ihrer Qualität, der Ursachenfindung, der Formulierung von Folgerungen und deren politischer Umsetzung von der Partizipation, indem Anregungen, Hinweise und Bewertungen aus den öffentlichen Debatten, den demokratischen Gremien und den zivilen Organisationen zurücklaufen.

Beide Schwerpunkte – solidarische Sozialpolitik zum einen wie Partizipation und öffentliche Kommunikation zum anderen – sind mit der Sozialberichterstattung zusammenzuführen. Sozialer Ausgleich, nachhaltige solidarische Maßnahmen gegen soziale Ungerechtigkeit sind nicht ohne den politischen Druck und die soziale Aktivität möglichst breiter Kreise der Bevölkerung durchzusetzen. Umgekehrt bleiben partizipative, demokratische Bewegungen und Initiativen ohne inhaltlichen Treibstoff, wenn sie sich nicht auf die entscheidenden sozialen Probleme der Gesellschaft konzentrieren. Die Sozialberichterstattung kann so zu einem Prozess der öffentlichen Kommunikation über soziale Grundprobleme der Gesellschaft beitragen, der mit dem Ziel geführt wird, sozialen Benachteiligungen entgegenzuwirken.

Mittlerweile hat sich in Deutschland eine öffentliche Meinung herausgebildet, die es nicht mehr erlaubt, soziale Probleme wie die Armut zu ignorieren. Dies resultiert zum einen aus der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit mit ihren sozial verheerenden und allgegenwärtigen Folgen. Zum anderen ist es nicht zuletzt mit Hilfe zahlreicher Untersuchungen und auch durch die Sozialberichterstattung gelungen, den »Menschen im Schatten« – wie sie in einer Armutsstudie genannt

Definition von »soziales Problem« verwendet: »Als s. P. bezeichnet man soziale Bedingungen und Ereignisse, die größere Gruppen bzw. Kategorien von Gesellschaftsangehörigen (vielleicht sogar die Gesamtbevölkerung) in ihrer Lebenssituation beeinträchtigen, öffentlich bzw. von Teilen der Öffentlichkeit als veränderungsbedürftig definiert und zum Gegenstand von politischen Programmen und Maßnahmen gemacht werden.« (Albrecht 1989: 506)

werden – und ihren Problemen mehr öffentliche Aufmerksamkeit zuzuwenden. Heute kann es sich keine ernsthafte politische Kraft mehr erlauben, zu bestreiten, dass es in Deutschland ein Armutsproblem gibt.

Begriffliche Annäherung

Jede Gesellschaft braucht eine Informationsbasis. Unter demokratischen Bedingungen kann es sich dabei nicht lediglich um Herrschaftswissen für Privilegierte handeln, sondern die Informationen müssen allgemein zugänglich, also öffentlich sein.

Ein wesentlicher Teil dieser Informationsbasis ist die Sozialberichterstattung. Sie fungiert – im Zusammenspiel mit der Sozialstatistik – als ein permanentes Beobachtungssystem der gesellschaftlichen Entwicklung.

Bürger/innen fordern und erwarten, Politiker/innen versprechen, Verwaltungen planen, Unternehmen kalkulieren – in all diesen Fällen ist ein Realitätsbezug, früher oder später auch ein Soll-Ist-Vergleich nötig, wozu die Sozialberichterstattung einen wichtigen Beitrag liefern kann.

Das erreichte Niveau des Umgangs mit großen Datenmengen und der Sozialstatistik sowie die starke Verbreitung und Vernetzung der Computertechnik in Wirtschaft, Verwaltung und Privathaushalten ermöglichen und erfordern eine bisher nicht gekannte Intensität der Wechselbeziehungen zwischen den berichterstattenden Institutionen, den privaten und öffentlichen Nutzern und Rezeptoren der Berichte.

Die Sozialberichterstattung soll nicht die gesellschaftliche Entwicklung in all ihren Facetten abbilden, sondern es geht vor allem darum, »das Wohlfahrtsniveau einer Bevölkerung systematisch zu beschreiben« (Noll 1999, 16). Dabei gebührt stets auch den Veränderungstendenzen besondere Aufmerksamkeit. Die Ziele der Sozialberichterstattung »sind die Dauerbeobachtung des sozialen Wandels und der Wohlfahrtsentwicklung« ... (Zapf/Habich 1996, 12).

Wohlfahrt (individuelle Wohlfahrt = Lebensqualität)⁷ wird dabei als Konstellation von objektiven und subjektiven Lebensbedingungen operationalisiert.⁸ In der Sozialforschung wird dies vorwiegend auf der individuellen Ebene durch Befragungen ermittelt, in objektiver Hinsicht durch Indikatoren zu Einkommen, Wohnung, Erwerbsstatus ..., in subjektiver Hinsicht zu Zufriedenheiten, Hoffnungen/Sorgen, Glück ... In jüngerer Zeit (Bsp. Euromodul) wird Wohlfahrt zunehmend auch durch die gesellschaftliche Ebene ergänzt – die objektive Komponente z. B. durch solche Indikatoren wie Arbeitslosenquote, während die subjektive Seite der gesellschaftlichen Dimension von Wohlfahrt wiederum per Befragung als wahrgenommene Qualität der Gesellschaft ermittelt wird (z. B. durch Fragen des Typs: »Wie

7 Vgl. Glatzer/Zapf 1984, 23.

8 Dieses Wohlfahrtskonzept hat sich in Deutschland durchgesetzt, während in Skandinavien mit dem »level of living«-Ansatz objektive Indikatoren und in den USA mit dem »quality of life«-Ansatz Indikatoren des subjektiven Wohlbefindens eine dominierende Rolle spielen (vgl. Noll 1999, 17).

steht es um die soziale Gerechtigkeit in unserer Gesellschaft?» (Böhnke/Dehley/Habich 2000, 12).

Die u. E. anspruchsvollste Funktionsbestimmung stammt von Zapf (1977). Danach zielt die Sozialberichterstattung darauf, »über gesellschaftliche Strukturen und Prozesse sowie über die Voraussetzungen und Konsequenzen gesellschaftlicher Maßnahmen regelmäßig, rechtzeitig, systematisch und autonom zu informieren« (vgl. Schäfers/Zapf 2001, 664). Diese Begriffsbestimmung enthält auch wichtige Qualitätsmerkmale der Sozialberichterstattung.

Noll wendet sich in seiner Definition (gestützt auf Zapf) mit der Forderung nach allgemeinverständlicher Darstellung gegen die elitäre Eingrenzung des Nutzerkreises. Darüber hinaus betont er die gesellschaftspolitische Relevanz von Sozialberichterstattung durch die Rückbindung an maßgebliche Ziele der Bevölkerung und der Politik. Er definiert Sozialberichterstattung »als Beschreibung, Erklärung und Interpretation von gesellschaftlichen Trends für einen Adressatenkreis ohne Ausbildung in sozialwissenschaftlichen Methoden oder einfach als Präsentation von Daten ..., die eine Bewertung der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung und deren Wandel über die Zeit ermöglichen. Dabei geht es insbesondere um die Beobachtung der sozialen Entwicklung einer Gesellschaft im Hinblick auf die Erreichung der von den Bürgern erstrebt und von der Politik versprochenen Zielsetzungen« (Noll 2001, 664). In der Forderung, erklärend und interpretierend über die Beschreibung von Trends hinauszugehen, werden zum einen anspruchsvolle Qualitätsstandards formuliert. Zum anderen ist mit der Zielstellung von Trendanalysen der Zeitvergleich, die zeitliche Dimension als unerlässliches Merkmal jeglicher Sozialberichterstattung hervorgehoben.

Die Erwartungen und Anforderungen an Sozialberichterstattung fallen indes unterschiedlich streng aus. So wird mit der folgenden Definition eine explizite Bewertung der Daten nicht gefordert: Sozialberichte sind eine »Präsentation von Daten, die eine Bewertung der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung und deren Wandel über die Zeit ermöglichen« (Duff 1989, nach Noll 1999, 16). Eine (textlose) Sammlung geeigneter Daten könnte diesen Kriterien bereits genügen.

Daten und Sozialberichterstattung

Hierbei geht es um zwei Seiten einer Medaille. Sozialberichterstattung ist ohne einen entsprechenden statistischen Unterbau undenkbar. Sie ist auch erst entstanden, nachdem mit der Sozialindikatorenforschung wissenschaftlicher Vorlauf und mit dem Aufbau und der Ausgestaltung der Sozialstatistik die notwendige Datenbasis geschaffen war. Nach Noll ist die Sozialberichterstattung sogar »ein spezifischer Teil der Sozialstatistik« (Noll 2001, 663). Jedenfalls ist die statistische Deskription nicht nur Teil, sondern »Kernaufgabe jeder Sozialberichterstattung« (Soziologisches Forschungsinstitut 2005, 554).

Die Datenbasis muss entweder total sein, d. h. die gesamte Population (z. B. Einwohner, Arbeitslose, Migranten, Erwerbstätige ...) erfassen, oder sie muss repräsentativ sein, d. h. (mit einer bestimmten statistischen Sicherheit) per Zufallsauswahl eine »maßstabsgerechte« Stichprobe der Grundgesamtheit erfassen. Die von den statistischen Ämtern angebotenen Daten beruhen sowohl auf Totalerhebungen (z. B. Einwohnerstatistik, Wanderungsstatistik, Volks- und Berufszählungen) als auch auf Stichproben. Hohe Bedeutung hat hierbei der *Mikrozensus*, eine bisher jährlich durchgeführte Befragung von einem Prozent aller Privathaushalte.

Auch andere staatliche Einrichtungen halten wichtige statistische Daten bereit z. B. zu Arbeitslosigkeit, Gesundheit, Kriminalität ... Für die Sozialberichterstattung besonders bedeutsam sind auch regelmäßige repräsentative Bevölkerungsbefragungen wissenschaftlicher Institute im Rahmen der gesellschaftlichen Dauerbeobachtungen. Dazu gehören insbesondere das jährlich erhobene *Sozio-oekonomische Panel (SOEP)*, eine repräsentative Längsschnitterhebung zur empirischen Beobachtung des sozialen Wandels, sowie die *allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS)*, die im zweijährigen Turnus erfolgt.

Beide Erhebungen sind unter bestimmten Voraussetzungen anderen Nutzern zugänglich und gehören zur statistischen Basis der von wissenschaftlichen Einrichtungen initiierten und betriebenen Sozialberichterstattung. Deren wichtigste Ergebnisform liegt mit dem Datenreport vor (vgl. z. B. Statistisches Bundesamt 2006).

Ferner gibt es mit dem *System Sozialer Indikatoren der Bundesrepublik Deutschland*, das knapp 400 Indikatoren und über 3 000 Zeitreihen umfasst, »eine Datenbasis, die es erlaubt, eine Bewertung der Lebensbedingungen der Bevölkerung und deren Wandel über die Zeit im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs vorzunehmen und die zu beobachtenden Entwicklungstrends als Verbesserung oder Verschlechterung bzw. als sozialen Fortschritt oder Rückschritt zu interpretieren« (www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Sozialindikatoren/). Dieses Indikatorensystem ist somit zugleich mit hohen und komplexen Qualitätsanforderungen an eine darauf basierende Sozialberichterstattung entwickelt worden.

Die grundlegende Bedeutung von Indikatoren für die Qualität und Relevanz der Sozialberichterstattung soll am Beispiel der Gesundheitsberichterstattung verdeutlicht werden. Im Gesundheitsindikatorensatz der Länder wird betont:

- »Indikatoren stellen ein wichtiges Werkzeug zur Formulierung und Umsetzung von Gesundheitspolitik dar.
- Indikatoren ermöglichen Fortschrittskontrolle, z. B. durch Monitoring und Evaluation der gesundheitlichen Lage.
- Indikatoren stellen Maßstäbe dar; die Länder können sich mit Hilfe von Indikatoren gegenseitig vergleichen.
- Indikatoren verbessern die Möglichkeit zur Kommunikation und Koordination. Sie können wichtige Informationen über gesundheitspolitische Prioritäten geben« (zitiert in Kuhn/Wildner 2003,100).

Zusammenfassend sei der folgende Arbeitsstandpunkt formuliert:

Sozialberichte sind datengestützte Analysen der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung.

Die Sozialberichterstattung ist hingegen das Prinzip und das Verfahren, auf der Grundlage von periodischen Sozialberichten ein möglichst umfassendes Bild über die Lebensqualität der Bevölkerung sowie Trends ihrer Entwicklung zu gewinnen.

Funktionen der Sozialberichterstattung

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich auf Sozialberichterstattung hinsichtlich der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung. Diese Perspektive soll zunächst beibehalten werden, wenn es um Funktionen und Ziele der Sozialberichterstattung geht.

Von den zitierten Zielen der Sozialberichterstattung – »Dauerbeobachtung der Wohlfahrtsentwicklung und des sozialen Wandels« (Statistisches Bundesamt 2004, 451) – sind deren *Funktionen* zu unterscheiden:

»Sozialberichterstattung hat immer zwei Funktionen: gesellschaftliche Selbstaufklärung und Politikberatung« (Soziologisches Forschungsinstitut 2005, 34).

Es ist sicher kein Zufall, dass diese Funktionsbestimmung im Rahmen der Sozialberichterstattung unabhängiger wissenschaftlicher Institute formuliert wurde. Hier zeigt sich ein ausgeprägt ziviles Verständnis – nicht nur wegen der Reihen-(Rang?)folge beider Funktionen. Gesellschaftliche Selbstaufklärung – das heißt: Die Gesellschaft ist nicht lediglich Objekt der Aufklärung – sie klärt sich selbst auf und nutzt dazu die Sozialberichterstattung. Schließlich ist nach dieser Auslegung Sozialberichterstattung in einer beratenden, somit relativ eigenständigen, Funktion gegenüber der Politik – also nicht etwa einfach Instrument der Politik, resp. Sozialpolitik.

Ähnlich lautet die Funktionsbestimmung der Sozialberichterstattung am Beispiel des Datenreports: Dieser soll »den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft handlungsrelevante Informationen zur Verfügung« stellen, »aber mehr noch ... dem Informationsbedürfnis einer interessierten Öffentlichkeit gerecht« werden (Statistisches Bundesamt 2004, 451 f.).

Sozialberichterstattung, die im unmittelbaren Auftrag der Politik steht, bzw. die evtl. selbst von politischen oder Verwaltungs-Institutionen betrieben wird, ist in der Regel enger an die Politik gebunden und dieser eher paternalistisch nachgeordnet.

Im Folgenden sollen diese beiden (gewissermaßen idealtypischen) Funktionen⁹ noch weiter untersetzt werden.

9 In der Literatur findet sich indes weder eine eindeutige Unterscheidung nach Zielen und Funktionen noch eine übereinstimmende Benennung von Funktionen der Sozialberichterstattung. Zapf z. B. unterschied in den Anfangsjahren der Sozialberichterstattung Beobachtungsfunktion, Bewertungsfunktion, Gesamtrechnungsfunktion (damals ging Zapf noch von der Vorstellung aus, Sozialberichterstattung ließe sich ähnlich der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung organisieren und strukturieren – was sich als unrealistisch erwies), Erklärungsfunktion und Innovationsfunktion (Zapf 1976, IV).

Gesellschaftliche Selbstaufklärung

Sozialberichterstattung ist nicht nur im Sinne eines regelmäßigen und umfassenden gesellschaftlichen »monitoring« zu betreiben. Darüber hinaus gilt es, die dabei erarbeiteten Analysen vom Monitoring zum Reporting (Kuhn 2003, 274) zu führen und sie prononciert dem Adressaten Öffentlichkeit zu präsentieren.

Sozialberichte beleben nicht automatisch die demokratischen und partizipativen Aktivitäten. Aber sie können und sollten genutzt werden, um derartige Impulse auszulösen. Dazu gehört, dass die demokratischen Gremien, die interessierte Öffentlichkeit und Experten Möglichkeiten erhalten, am Diskurs um Befunde, Bewertungen sowie angemessene und realistische Folgerungen teilzunehmen. Dabei kommt den Medien eine besondere Verantwortung zu.

Mit der öffentlichen demokratischen Erörterung ihrer Ergebnisformen und Grundaussagen wird Sozialberichterstattung in den Aktionsraum bürgerlichen Engagements einbezogen. Der öffentliche Diskurs vermittelt und ergänzt Informationen über die spezifische soziale Situation, über Ergebnisse, Chancen, Risiken und Perspektiven der gesellschaftlichen Entwicklung. Unter aktiver Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger werden so verschiedene Leitbilder der gesellschaftlichen Entwicklung und daraus abzuleitende Handlungskonzepte überprüft, korrigiert, verworfen und auf aktuelle politische Strategien bezogen.

Ausgehend von einer klaren Analyse der sozialen Wirklichkeit durch die Sozialberichterstattung ist die ungeschminkte Feststellung und Veröffentlichung der Befunde zunächst einmal notwendige, wenngleich nicht hinreichende Voraussetzung für positive Veränderungen. Die Feststellung eines sozialen Problems genügt indes normalerweise nicht, um angemessene Folgerungen einzuleiten. Doch zunächst einmal wäre zu klären, worin denn die geeigneten Folgerungen bestehen und wie sie gewonnen werden. Sozialberichterstattung präsentiert zwar handlungsrelevante Informationen, doch werden konkrete sozialpolitische Schlussfolgerungen meist nicht explizit mit den Sozialberichten offeriert. Und sie ergeben sich auch nicht ohne weiteres und zweifelsfrei aus der Analyse. Ausarbeitung und Präferenzierung von Folgemaßnahmen sollten nicht allein den Zirkeln von Experten überlassen bleiben. Dazu sind demokratischer Diskurs und deutlich formulierte Forderungen einer kritischen Öffentlichkeit nötig. Hier überschneiden sich Selbstaufklärung und Politikberatung – die beiden Funktionen der Sozialberichterstattung.

Mit dem Abbau des Sozialstaats erodiert die gesellschaftliche Integration. Soziale Unsicherheit, Exklusion, Zukunftsangst, zunehmende Orientierungslosigkeit und Verunsicherung, Verweigerung politischen Engagements etc. sind Ausdruck desintegrativer Tendenzen. Sozialberichterstattung registriert derartige Entwicklungen nicht nur. Sie kann ihrerseits zur sozialen Integration beitragen, indem sie öffentliche Aufmerksamkeit findet und Gegenstand der öffentlichen Auseinandersetzung wird. Nach Hellmann wird Integration der Gesellschaft über Öffentlichkeit hergestellt¹⁰ (Hellmann 1997, 38). Sozialberichte, die die öffentliche Meinung

erreichen und beeinflussen, die zum Bezugspunkt des bürgerlichen Engagements werden und politische Entscheidungen auslösen, können positive gesellschaftliche Entwicklungen unterstützen. Sozialberichterstattung kann somit einen Beitrag für die Veränderung der öffentlichen Informationslage leisten.

Als Bestandteil der demokratischen Infrastruktur (Bartelheimer 2001, 13) liefern Sozialberichte den Stoff für demokratische Auseinandersetzungen, stoßen die Befunde derartiger Analysen auf unterschiedliche, ja gegensätzliche Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und ihrer Organisationen – Regierung und Opposition, Unternehmer und Arbeitnehmer, Arme und Reiche, Migranten und Einheimische, Berufsgruppen, Vermieter und Mieter. Doch es geht in derartigen Kontroversen nicht nur um die in den Berichten formulierten Positionen und deren Interpretation. Die Berichte selbst spielen oft eine die öffentliche Meinung stark beeinflussende Rolle, und es liegt auch in den Intentionen ihrer Auftraggeber und Akteure, mit den Berichtsdokumenten wichtige Positionen im gesellschaftlichen Diskurs zu besetzen. »Berichte sind Repräsentationen gesellschaftlich umkämpfter Sachverhalte, die mit einem hohen Maß an Legitimität ausgestattet sind« (Barlösius/Köhler 1999, 549). Die Resonanz und Wirkungskraft derartiger Berichte¹¹ hängt auch ab von der Autorität der Berichtersteller; Regierungsberichte, Berichte von Großorganisationen oder von bekannten wissenschaftlichen Instituten etc. befinden sich diesbezüglich in einer relativ günstigen Position. Berichterstattung im Allgemeinen und Sozialberichterstattung im Besonderen ist somit kein machtnutrales Medium sondern auch die Ausübung von »Benennungsmacht« (Bordieu) und bietet damit die »Chance, eine Sichtweise als allgemeingültige Perspektive durchzusetzen« (ebenda, 562).

Politikberatung

Politikerinnen und Politiker fordern gern möglichst konkrete »Handlungsanweisungen« als Resultat der Sozialberichterstattung, und mangelnde Handlungsrelevanz ist dazu einer der »beliebtesten« – oft allerdings berechtigten – Kritikpunkte seitens der Politik. Hierbei spielt auch ein verbreitetes Missverständnis eine Rolle. Denn die politikberatende Funktion von Sozialberichterstattung kann »nicht darin bestehen, unmittelbar Empfehlungen abzugeben und Wirkungen politischer Maßnahmen zu kontrollieren«¹² (Soziologisches Forschungsinstitut 2005, 34).

Zu den wichtigsten Aufgaben der Sozialberichterstattung gehört es, als *Frühwarnsystem* der sozialen Entwicklung zu fungieren, also möglichst frühzeitig sich herausbildende soziale Probleme zu benennen und öffentlich zu machen. Natur-

10 Hellmann charakterisiert die Integrationsleistung von Öffentlichkeit als »negative Integration«. Integration erfolgt, »indem sich die Bereiche hinsichtlich ihrer Entscheidungen und Handlungen wechselseitig beobachten und aufeinander abstimmen«. (Hellmann 1997, 39) »Negative Integration greift ... nicht ein, um das Gesamtsystem auf ein bestimmtes Ziel hin auszurichten, sondern um zu verhindern, dass dessen Differenzierung zu weit geht ... Es wird negativ bestimmt, was nicht geht« (Ebenda, 40).

11 Das betrifft keineswegs nur Sozialberichte.

12 Auf den Aspekt der Wirkungskontrolle wird an anderer Stelle eingegangen.

lich kann und muss Sozialberichterstattung zur Lösung dieser Probleme beitragen, indem handlungsrelevante Informationen vermittelt, Handlungsfelder benannt und Handlungsbedarf ausgewiesen werden. Die Verantwortung der Autorinnen und Autoren von Sozialberichten kann jedoch kaum darin bestehen, sozialpolitische Entscheidungen umsetzungsreif zu formulieren, zumal diese meist auch parteipolitischen Intentionen und Interessen folgen. Die Sozialberichterstattenden sollten nicht in die Rolle politischer Akteure schlüpfen. Kuhn und Wildner (2003, 101) verlangen z. B. von der Gesundheitsberichterstattung, einen »Spagat zwischen Wissenschaft und Politik zu vollbringen. ... Sie muss Probleme benennen und Problemlagen ›politikfähig‹ machen, sollte aber unmittelbar politische Entscheidungen nicht legitimatorisch oder kritisch kommentieren; sie hat kein politisches Mandat.«

Oft ist noch ein weiter Weg zu gehen, um für ein soziales Problem die angemessenen sozialpolitischen Antworten zu finden. Von der Sozialberichterstattung sind hierbei Impulse für die weitere Forschungsarbeit, die differenzierte Fortführung der weiteren Analyse und auch für die Eingrenzung von Suchrichtungen für Lösungsansätze zu erwarten. Auf die große Bedeutung der öffentlichen und demokratischen Debatte in diesem Zusammenhang wurde bereits verwiesen.

Damit ist auch gesagt: Die sozialpolitische Effektivität der Sozialberichterstattung hängt nur zum Teil von den Analysen selbst ab. Ob die Berichtsdocuments als »Datenfriedhof« in Archiven abgelegt oder als wichtige Arbeitsdokumente genutzt werden, ist auch, aber nicht nur, eine Frage der Qualität der Berichte. Als Teil der demokratischen Infrastruktur teilen sie das Schicksal jeglicher Infrastruktur – sie kann genutzt werden oder auch nicht. Liegen derartige Analysen in angemessener Qualität vor, ist die Formulierung der politischen Folgerungen in einem demokratischen und die Bürgerbeteiligung herausfordernden Prozess sowie die Umsetzung dieser Folgerungen Sache der Politik.

In dem komplizierten Verhältnis von Politik und Sozialberichterstattung können Probleme sowohl aus zu großer Politiknähe als auch aus zu großer Politikferne erwachsen. Klatt (1990, 58) verweist auf den »politisch – nicht sozialpolitisch ambivalenten Charakter« der Sozialberichterstattung: Eine realistische Analyse bietet der Opposition große Möglichkeiten zur Kritik, ein »Jubelbericht« ist irrelevant für notwendige sozialpolitische Veränderungen. Mangelnde Unabhängigkeit und politische Instrumentalisierung als Ausdruck einer zu großen Politiknähe sind besonders bei der amtlichen Berichterstattung zu beobachten. Sozialberichte bieten der Politik auf dem betreffenden Berichtsfeld nicht nur die Möglichkeit zur Beurteilung der sozialen Entwicklung. Diese ist zugleich entscheidendes Kriterium für die Bewertung der Politik. Maßstab dafür muss sein, wie sich die soziale Lage der Menschen entwickelt hat. Gern werden dann seitens der politisch Verantwortlichen Negativentwicklungen ignoriert, bagatellisiert oder gar schönegeredet, oder aber die Verantwortung dafür wird vorausgegangen politischen Konstellationen zugeschrieben. Besonders beliebt sind auch Fleißberichte, der Nachweis,

dass sich die politisch Verantwortlichen um die sozialen Belange heftig gekümmert haben, also die Aufzählung von Maßnahmen in Gestalt von Gesetzen, Verordnungen, Konzepten etc. So wird z. B. an Regierungsberichten in den neuen Bundesländern kritisiert, dass sie »zumeist ... die eigenen Leistungen darstellen und diese nur selten in ihren Wirkungen analysieren« (Zeng 2001 a, 126).

Wie kann der Gefahr der politischen Instrumentalisierung der Sozialberichterstattung begegnet werden? Wie kann, wenn nicht vermieden, so doch stark eingeschränkt werden, dass sie zum Spielball der Parteipolitik gerät und als Wahlkampfmunition missbraucht wird? Dazu ist es nötig, den Prozess wie das Produkt der Sozialberichterstattung und insbesondere den Diskurs über die notwendigen Konsequenzen nicht der Politik allein zu überlassen, sondern zu einem Vorgang mit breiter öffentlicher Beteiligung zu machen. Einmischung und Engagement der sozial und politisch interessierten Bürger, der Interessenvertreter sozial benachteiligter und vom Berichtsthema betroffener Gruppen sind dabei unerlässlich. Parlamentarische und öffentliche Debatten, die Konfrontation mit Sozialberichten bzw. Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen (NRO) bzw. anderen politisch autonomen bzw. unabhängigen (z. B. wissenschaftlichen) Institutionen sind weitere Möglichkeiten dazu. Wissenschaftlich unabhängige und NRO-verfasste Sozialberichte wirken dabei als Vergleichsfolie, Korrektiv und Katalysator öffentlicher Diskurse zu sozialen Grundfragen; sie sind umso wichtiger, je stärker sich möglicherweise die »amtliche« Sozialberichterstattung zu einer vornehmlich verwaltungsinternen Angelegenheit entwickelt.

Zu große Politikerfreudigkeit wirkt sich nachteilig auf die Qualität der Sozialberichte aus, weil wichtige Rahmenbedingungen und Handlungsoptionen unberücksichtigt bleiben und ein hohes Risiko zu unrealistischen Bewertungen und Schlussfolgerungen besteht.

In Bezug auf die politische Bedeutung schwanken die Extreme zwischen der Illusion von Sozialberichterstattung als einer Art von Politikersatz (der Politik verbliebe demzufolge »nur« noch die Umsetzung der durch die Sozialberichte formulierten Handlungsempfehlungen) einerseits und Geringschätzung bzw. Ablehnung der Sozialberichterstattung und der Ignoranz ihrer Befunde andererseits.

Qualitätsmerkmale von Sozialberichten

Ausschlaggebend für die soziale Wirksamkeit der Sozialberichterstattung sind vor allem zwei Faktoren – zum einen die Qualität der Berichte und zum anderen die Art und Weise des Umgangs mit ihnen. Die nachfolgend genannten Qualitätsmerkmale ergeben sich aus den im vorigen Abschnitt erörterten Funktionen und Zielstellungen der Sozialberichterstattung. Sie sind nicht als notwendige, wohl aber als erstrebenswerte, gleichsam idealtypische Anforderungen an Inhalt und konzeptionellen Aufbau des Systems der Sozialberichterstattung wie auch einzelner Sozialberichte anzusehen.

Vor allem geht es um die folgenden Qualitätsmerkmale: umfassend, regelmäßig, systematisch, vergleichend, bewertend, ergebnisorientiert, verständlich, anwendungsrelevant.

Umfassend

Umfassende Beobachtung und Darstellung des Wohlfahrtsniveaus der Bevölkerung in wichtigen objektiven und subjektiven Aspekten und in großer thematischer Breite erfolgt in Deutschland durch die als sozialwissenschaftlicher Zweig betriebene Sozialberichterstattung. Sie wird insbesondere durch den »Datenreport« repräsentiert (vgl. z. B. Statistisches Bundesamt 2006). Auch der »Sozialreport« zu den neuen Bundesländern (Winkler 2004) sowie der 2005 erstmals erschienene Band »Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen« (Soziologisches Forschungsinstitut u. a. 2005) kommen diesen Anforderungen nahe (vgl. 2.1).

In den anderen Formen der Sozialberichterstattung mit geringerer thematischer Breite sollte das Ziel, umfassend zu berichten, in doppelter Hinsicht erhoben werden. Erstens durch Bemühungen um eine möglichst vollständige Erfassung des Berichtsgegenstands. Zweitens: Eben weil einzelne Sozialberichte die Gesamtsituation meist nicht umfassend analysieren können, sollte angestrebt werden, aus der Gesamtheit aller Berichte einer Periode (z. B. einer Wahlperiode) ein möglichst ganzheitliches Bild der sozialen Situation und Entwicklung zu konstituieren. Damit ist das Konzept der integrierten Berichterstattung angesprochen. Dabei geht es darum, durch eine klare Bestimmung der Berichtsthemen und ihrer zeitlichen Abfolge und Periodizität zu sichern, dass etwa im Verlauf einer Legislaturperiode ein möglichst umfassendes Bild über die Lebensqualität und ihre Entwicklungstendenzen im Verantwortungsbereich erarbeitet wird. Nicht der einzelne Bericht, wohl aber das System der Berichterstattung werden dann dem Anforderungsniveau der umfassenden Analyse annähernd gerecht.

Mit dem Stichwort der umfassenden Berichterstattung ist ein weiterer Aspekt benannt. Meist besteht die Datengrundlage von Sozialberichten aus Daten der amtlichen Statistik. Die subjektive Seite der Lebensqualität (Einstellungen, Hoffnungen, Sorgen, Zukunftserwartungen, Meinungen) kann so ebenso wenig erfasst werden wie die Beurteilung der Qualität der Gesellschaft bzw. Gemeinschaft (z. B. Vertrauen in demokratische Institutionen, wie steht es um soziale Gerechtigkeit). Deshalb sollten Möglichkeiten geprüft und erschlossen werden, in bestimmten Abständen die Analyse der objektiven Daten durch Bevölkerungsbefragungen zu ausgewählten Aspekten zur subjektiven Bewertung der Lebenssituation und der individuellen und kommunalen/regionalen Lebensbedingungen zu ergänzen. Auf Länderebene oder in großen Städten sollten die dafür notwendigen Ressourcen zu mobilisieren sein.

Regelmäßig

Sozialberichterstattung als Teildisziplin der Sozialwissenschaft zielt auf die »Dauerbeobachtung des sozialen Wandels und der Wohlfahrtsentwicklung« (Zapf/Ha-

bich 1996, 12). Auch in der sozialpolitischen Praxis sollte Sozialberichterstattung als permanenter Prozess organisiert werden. Denn Momentaufnahmen der sozialen Situation sind ungeeignet, Entwicklungstendenzen der Lebensverhältnisse einzuschätzen und relevante Trendänderungen *rechtzeitig* zu erkennen. Aber gerade dies ist durch die Sozialberichterstattung zu leisten, wenn sie der Forderung genügen soll, als *Frühwarnsystem* zu fungieren. Dies erfolgt hauptsächlich auf zwei Wegen. Erstens sind Sozialberichte mit gleicher Thematik regelmäßig zu wiederholen (Periodizität, Rhythmus). Zweitens ist der einzelne Sozialbericht nicht auf einen Zeitpunkt, sondern auf ein Zeitintervall (Zeitreihen) auszurichten.

Systematisch

Sozialberichterstattung als Prozess der permanenten und möglichst umfassenden Beobachtung der sozialen Lage und ihrer Entwicklung im jeweiligen Raum setzt die systematische Organisation eines aufeinander inhaltlich-thematisch, zeitlich und empirisch (Datenbasis) abgestimmten Sets von einzelnen Sozialberichten voraus. So lässt sich in einer Gesellschaft/Region/Kommune ein integriertes System der Sozialberichterstattung aufbauen, das aus verschiedenen Berichtsmodulen besteht und zu einer relativ umfassenden Gesamtanalyse verallgemeinert werden kann.

Vergleichend

Die Sozialberichterstattung ist empirisch-quantitativ ausgerichtet. Die Datenbasis muss repräsentativ sein und die Vergleichbarkeit der Befunde in zeitlicher und räumlicher Hinsicht gewährleisten.

Vergleichbarkeit *in zeitlicher Hinsicht* ist notwendig, um Entwicklungstendenzen, insbesondere auch Trendänderungen, erfassen zu können. Voraussetzung ist die regelmäßige und aktuelle Bereitstellung bzw. Erhebung relevanter Sozialdaten in Zeitreihen nach einem festen Standard.

In dem Maße, wie verschiedene Raumeinheiten den gleichen Standard der Datenerhebung verwenden, ist auch die Vergleichbarkeit *in räumlicher Hinsicht* möglich. Erst durch die Gegenüberstellung adäquater Daten verschiedener Raumeinheiten ist die Bewertung der spezifischen sozialen Situation im jeweiligen Berichtsgebiet möglich: im Verhältnis zum Ganzen durch supraregionalen Vergleich, im Verhältnis zu ähnlichen Raumeinheiten durch den interregionalen Vergleich.

Besonders wichtig ist der intraregionale Vergleich, durch den die innere räumliche Differenziertheit der Berichtsregion aufgezeigt wird. Je niedriger die Stellung der betreffenden Raumeinheit in der Gebietshierarchie, desto schwieriger sind die notwendigen sozialstatistischen Voraussetzungen für den intraregionalen Vergleich zu erstellen.

Die Vergleichbarkeit der Daten ist somit notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Sozialberichterstattung. Es kommt allerdings darauf an, die genannten Vergleiche auch tatsächlich vorzunehmen (auch und besonders dann, wenn damit eine nachteilige Position des analysierten Raumes zutage tritt).

Bewertend

Sozialberichte bestehen nicht selten aus einer nonverbalen Datensammlung (gelegentlich »Datenfriedhof«¹³ genannt). Sie sollten indes mehr sein als lediglich eine Präsentation geeigneter statistischer Fakten, um den Anforderungen eines sozialpolitischen Frühwarnsystems zu genügen. Dazu ist eine verbale Interpretation und Bewertung der erreichten sozialen Situation wie der absehbaren Entwicklungstendenzen – etwa im Sinne von »besser« oder »schlechter« im Vergleich zu zurückliegenden oder bevorstehenden Zeiten und gegenüber anderen Vergleichsräumen – nötig.

Damit stellt sich die Frage nach den Bewertungsmaßstäben, also nach der normativen Orientierung der Sozialberichterstattung.

Zwar ist es dem öffentlichen Diskurs nur förderlich, wenn Parteien, Verbände oder Gruppen je spezifische Bewertungen der Resultate der Sozialberichterstattung insgesamt oder einzelner Sozialberichte vornehmen. Als Bewertungsmaßstab sind jedoch Kriterien wenig geeignet, die aus parteipolitischen, verbands- oder gruppenspezifischen Interessenslagen heraus definiert werden. Der Prozess der Sozialberichterstattung sollte möglichst autonom und partei- bzw. machtpolitisch unabhängig gestaltet werden. Für die Bewertung der Befunde werden Kriterien benötigt, die gleichermaßen gesellschaftlich bedeutsam wie konsensfähig sind. Diesen Anforderungen genügen das *Prinzip der sozialen Gerechtigkeit* und das diesem Prinzip verpflichtete *Sozialstaatsgebot*. Es »verpflichtet den Staat, für den Ausgleich der sozialen Gegensätze und damit für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, wie auch seinen Bürgern *soziale Sicherheit zu gewährleisten*« (Woyke 2001, 512).

Auch wenn diese Kriterien verfassungs- und sozialrechtlich nicht eindeutig festgelegt sind, geben Sozialberichte Hinweise darauf, ob sich z. B. die soziale Sicherheit verbessert oder verschlechtert hat (z. B. Arbeitslosen-, Armutsquoten).

Sozialdaten – etwa zu Einkommens-, Gesundheits-, Wohnstrukturen – spiegeln auch die *soziale Ungleichheit* der Gesellschaft. Ausgehend von einer pragmatischen Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit kann unter den Bedingungen einer ausdifferenzierten Gesellschaft wie der Bundesrepublik von sozialer Ungerechtigkeit gesprochen werden, sofern diese Daten extreme soziale Ungleichheiten abbilden, sich also mehr oder weniger genau auf polare Soziallagen beziehen. In diesem Sinne ist etwa die Existenz von Armut angesichts des gesellschaftlichen und erst recht des privaten Reichtums in Deutschland sozial ungerecht. Als sozial un-

13 Die abfällige Kennzeichnung als »Datenfriedhof« ist allerdings oft ungerechtfertigt. Auch eine tabellarische Darstellung kann sehr informatives und entscheidungsrelevantes Material enthalten. Nur müssen sich die Rezipienten der Mühe der Bewertung dieser Daten unterziehen, und es besteht ein relativ hohes Risiko, dass so sehr unterschiedliche Schwerpunkte und Schlussfolgerungen zustande kommen und der Diskurs um die Befunde diffus verläuft. Der Verzicht auf die textliche Darstellung des Resümees einer Datenanalyse ist insofern nicht nur Verzicht auf Verallgemeinerung und Positionierung, sondern auch Verlust von Wirkungschancen sowie Rückzug aus der Verantwortung in die Unverbindlichkeit.

gerecht können insbesondere Prozesse der sozialen Polarisierung und der Vertiefung der sozialen Ungleichheit gelten. Soziale Benachteiligungen sind besonders dann sozial ungerecht, wenn die Chancen, wichtige Lebensziele zu erreichen, kumulativ beeinträchtigt werden, wenn also z. B. Benachteiligungen auf Grund des Geschlechts, des Familienstandes, des Alters, der Nationalität, des Wohnorts etc. sich überlagern und gegenseitig verstärken.¹⁴

Neben derartigen übergeordneten Bewertungsmaßstäben sind regional- bzw. bereichsspezifische Kriterien heranzuziehen und zu benennen, die selbstverständlich nicht allgemein vorgegeben werden können.

Allerdings ist zu beachten, dass Sozialberichterstattung möglichst keine Referierung von Verwaltungs- und Entscheidungsprozessen enthalten sollte. Insbesondere Verwaltungen sollten der Versuchung widerstehen, Fleißberichte zu erstellen. Die Sozialberichterstattung ist »weniger daran interessiert, Aufwände oder Inputs – wie etwa die Aktivitäten staatlicher Bürokratien – zu messen. ... Inputs können allerdings dann von Bedeutung sein, wenn es darum geht, die Effektivität der Bereitstellung derartiger Leistungen zu beurteilen« (Noll 1999, 18).

Mit der dauerhaften Institutionalisierung der Sozialberichterstattung ist zu erwarten, dass die Wirkungskontrolle sozialpolitischer Interventionen an Bedeutung gewinnt. »Nur die Verbindung von Sozialberichterstattung und Wirkungsforschung kann die empirische Grundlage für eine rationale Auseinandersetzung und Entscheidungsfindung liefern« (Hanesch u. a. 2000, 35).

Ergebnisorientiert

Sozialberichterstattung sollte grundsätzlich ergebnisorientiert sein. Das unerwünschte Gegenteil wäre eine Absichts- oder Maßnahmenorientiertheit. Die maßgeblichen Indikatoren der sozialen Lage müssen auch der entscheidende Maßstab der Wirksamkeit des Regierungs- und Verwaltungshandelns sein. Eine solche Orientierung entspricht auch den Intentionen des Europäischen Rates, der 2001 in Laeken 18 Indikatoren über Armut und soziale Ausgrenzung mit der Zielsetzung vereinbarte, »unabhängig von den spezifischen institutionellen Gegebenheiten und Programmen in den Mitgliedsstaaten ›soziale Ergebnisse‹ zu messen« (Körner/Meyer u. a. 2005, 1139).

Soll und kann Sozialberichterstattung auch die Effektivität der Regierungs- und Verwaltungsarbeit messen? Inwiefern soll insbesondere die Wirksamkeit der konkreten Maßnahmen und Programme, die schlussfolgernd aus vorangegangenen Sozialberichten aufgelegt wurden, in den Sozialberichten eingeschätzt und bewertet werden? Inwiefern kann man diesbezüglich von einer *Evaluierungsfunktion* der Sozialberichterstattung sprechen?

Grundsätzlich, d. h. wenn die Möglichkeit besteht, sollten Sozialberichte natürlich Aussagen darüber treffen, wie erfolgreich die betreffenden Maßnahmen waren.

14 Somit ist die Existenz sozialer Brennpunkte etwa in Berlin geradezu die Verkörperung sozialer Ungerechtigkeit.

Die Sozialberichterstattung sollte sich auf erfolgte Programmevaluationen stützen und solche in Vorbereitung von Berichten nach Möglichkeit initiieren. Die »wirkungsorientierte Evaluation möglichst vieler Programme auf ihren Berichtsfeldern« (Soziologisches Forschungsinstitut u. a. 2005, 35) durch empirische Programmevaluationen ist aber wohl eher als Voraussetzung, weniger als Bestandteil der Sozialberichterstattung zu bewältigen. Denn Sozialökonomische Daten bilden zwar »Ergebnisse (>Outcomes<) politischen Handelns ab. Sie messen jedoch in der Regel die gesamtgesellschaftliche Wirkung (>Impact<) einer Vielzahl staatlicher Regelungen und Programme, ohne deren genauen Anteil am gesellschaftlichen Resultat oder gar die – intendierte oder nicht intendierte – Wirkung eines bestimmten Programms identifizieren zu können« (ebenda, 34/35). Die wirkungsorientierte Programmevaluation erfordert einen relativ hohen wissenschaftlichen Aufwand sowie spezialisierte und meist interdisziplinär organisierte wissenschaftliche Kompetenz (vgl. z. B. Gesellschaft für Evaluation – www.degeval.de).

Gemessen und bewertet werden sollen »die Resultate der Programme, d. h. die bereit gestellten Leistungen (Outputs), die bei den Zielgruppen intendierten Veränderungen/Stabilisierungen (Outcomes/Outcome-Wirkungen) und die Wirkungen auf die sozialen Systeme (Impacts)« (Beywl u. a. 2004, III). Die Zielsetzung der Programmevaluation hat schon »in der Frühphase der Sozialindikatorenforschung größeres Interesse geweckt«. Diese Funktion wurde vergessen »bzw. ist als zu ambitioniert angesehen worden, findet aber neuerdings offenbar wieder eine größere Aufmerksamkeit« (Noll 1999, 24).

In dem Maße, wie sich die Programmevaluation in Bezug auf die Sozialpolitik etabliert, kann und muss sich die Sozialberichterstattung auf evaluatorische Vorarbeit bei der Erstellung von Monitoring-Systemen stützen (Beywl u. a. 2004, IX), womit zweifellos ein hoher Qualitätsgewinn der Sozialberichte erreicht wird.

Die konkreten Veränderungen der sozialen Situation bleiben nichtsdestoweniger wichtigster Bezugspunkt und entscheidendes Kriterium der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Verständlich

Abhängig von den jeweiligen Zwecken der Sozialberichterstattung richtet sich diese an unterschiedliche Adressen. Sofern sich die Auffassung durchsetzt, Sozialberichterstattung sei ein Instrument der Sozialplanung (Schmid-Urban/Dilcher 1992, 11), wird der Prozess der – staatlich oder kommunalpolitisch betriebenen – Sozialberichterstattung wahrscheinlich mehr und mehr zu einer Verwaltungsangelegenheit. Dies mag sich positiv auf die Sozialplanung auswirken. Damit wächst aber auch das Risiko, dass der Öffentlichkeit als Adressat von Sozialberichterstattung nur noch eine marginale Rolle zukommt, dass Aufbau, Gestaltung und textliche Verarbeitung eher technokratischen Gepflogenheiten folgen – zum Nachteil der Anschaulichkeit und Verständlichkeit. Die wünschenswerte Integration der Sozialberichterstattung in den Verwaltungsprozess wird dann zur Fehlentwick-

lung, wenn die Öffentlichkeit nicht auch und ausdrücklich in die Rezeption und Diskussion der Sozialberichte einbezogen wird. Daraus ergeben sich Ansprüche an eine verständliche und überschaubare Gestaltung der Berichtswerke. An vielen Beispielen wird deutlich, dass es auf der Verwaltungsseite die Tendenz zum Expertenbericht gibt, der an die Eliten in Politik und Verwaltung gerichtet ist. Mit der Forderung nach dem »gläsernen Rathaus« ist eine solche Tendenz aber nicht zu vereinbaren. Wenn die Abfassung von Sozialberichten als »citizen-reports« mit der Öffentlichkeit als Hauptadressat (Noll 1999, 21) mehr und mehr den Sozialverbänden und Nichtregierungsorganisationen überlassen bliebe – wäre dies eine verhängnisvolle Arbeitsteilung.

Wie ernst es den politisch Verantwortlichen um die öffentliche Debatte der wichtigsten gesellschaftlichen/kommunalen Angelegenheiten ist, lässt sich auch am Grad der Verständlichkeit und der Zugänglichkeit der amtlich verfassten Sozialberichte erkennen.

Anwendungsrelevant

Sozialberichterstattung zielt zunächst auf eine adäquate *Beschreibung* und *Bewertung* wesentlicher Teilbereiche der sozialen Situation und Entwicklung. Vermag sie auch die dargestellten Strukturen und Veränderungen zu *erklären*, d. h. auf ihre Ursachen zurückzuführen? Inwieweit sollte und kann insbesondere die Sozialberichterstattung zu nachgeordneten regionalen Ebenen derartigen Erwartungen gerecht werden?

Von der Sozialberichterstattung kann u. E. nicht generell gefordert werden, die dargestellten Trends und ihre Veränderungen zu erklären. Dazu sind zumeist aufwändige wissenschaftliche Untersuchungen sehr komplexer globaler, nationaler, regionaler und bereichsspezifischer Beziehungen erforderlich. Dies schließt die Diskussion von Erklärungsansätzen und die Darstellung evidenter Zusammenhänge nicht aus.

Sozialberichterstattung sollte in dem Sinne prinzipiell handlungsorientiert und praxisrelevant sein, dass

die jeweiligen Analysen Grundlage für sozialpolitische Entscheidungen und Planungen sein können,

sozialpolitischer Handlungsbedarf im Ergebnis der Analyse als Bestandteil der Sozialberichterstattung formuliert wird, ohne jedoch konkrete sozialpolitische Entscheidungen zu präjudizieren.

»Der Sozialbericht nimmt eine Vermittlerposition zwischen Problemerkennung und Leistungsgestaltung ein. Seine Aufgabe endet jedoch vor der eigentlichen Phase der Maßnahmedefinition, Prioritätensetzung und Planungsumsetzung« (Meier-Gräwe u. a. 2005, 26/27). Auch wegen der mit vorliegenden Sozialberichten zumeist noch nicht abgeschlossenen Ursachenanalyse ist eine gewisse Zurückhaltung bei der Festlegung auf konkrete sozialpolitische Schlussfolgerungen geboten.

Zum Verhältnis von Sozialberichterstattung und Politik

Auf das komplizierte Verhältnis von Politik und Sozialberichterstattung wurde bereits verwiesen. Daraus, dass die amtliche Sozialberichterstattung unter der Regie der Politik steht, ergeben sich Risiken in Bezug auf die Objektivität, inhaltliche Orientierung und öffentliche Resonanz der Sozialberichterstattung. Berichten kann ohnehin »eine enorme politische Macht inhärent sein« (Barlösius/Köhler 1999, 552). Ganz besonders trifft dies auf die amtlichen, also staatlich-administrativen Berichtsformen zu, denen eine »autorisierte, universelle Perspektive« (ebenda) zugeschrieben wird.¹⁵ Auch bei der öffentlichen Rezeption amtlicher Sozialberichte sollte deshalb nicht weniger als bei anderen Berichtsformen die vermeintliche Objektivität der Aussagen kritisch hinterfragt werden.

Auch in der amtlichen Sozialberichterstattung hat die direkte politische Einflussnahme auf die inhaltliche Gestaltung der Analysen und Bewertung zu unterbleiben. Gegen dieses Gebot haben z. B. die rot-grünen Bundesregierungen verstoßen, indem sie beide Armuts- und Reichtumsberichte benutzten, um die prekären sozialen Verhältnisse der vormaligen Koalition und jetzigen Opposition anzulasten und sich selbst eine erfolgreiche Wirtschafts- und Sozialpolitik bescheinigten.

Solchen Verstößen gegen die »Hygiene« der Erarbeitung und Präsentation von amtlichen Sozialberichten ist durch gewisse Standards leicht zu begegnen. So wird der jeweilige Bericht vielfach zwar von der Regierung bzw. einem Ministerium in Auftrag gegeben, aber nicht federführend ausgearbeitet. Dies ist z. B. in der Kinder- und Jugendberichterstattung des Bundes der Fall, indem die Ausarbeitung des Berichts einer Sachverständigenkommission aus Wissenschaftlern und Politikern übertragen wird, während die Regierung ihre Positionen dazu in einer Stellungnahme zu diesem Bericht festschreibt. Eine grundlegend kontroverse Sicht zur Regierungsposition wird die Sachverständigenkommission dennoch nur sehr selten dokumentieren. Denn zum einen dürfte neben der Fachkompetenz auch ein gewisses Vertrauen der Auftraggeber in die Sachverständigen Voraussetzung für die Berufung in eine derartige Kommission sein. Zum anderen ist auch die Politik in derartigen Gremien präsent. So wird die Kommissionsarbeit »zu einem Prozess der Konsensfindung« (Barlösius/Köhler 1999, 555). Ein derart entstandener »Bericht reicht an die ›Zentralperspektive‹ heran und besitzt so große Chancen, als legitime Sicht anerkannt zu werden« (ebenda, 556). Andere Berichte, wie der Gesundheits- und der Bildungsbericht, werden durch wissenschaftliche Institute erarbeitet.

Differenzen in der Einschätzung und Bewertung der sozialen Situation seitens der Sachverständigen einerseits und der Politik andererseits können so einen produktiven Ausgangspunkt für die kontroverse öffentliche Debatte bilden. Dabei ist

15 Allerdings ist »soziologisch zu untersuchen, auf welche Weise es einigen Berichten gelingt, als ›legitime Repräsentationen‹ anerkannt zu werden und warum dies andere, die als ›partikulare Sichtweisen‹ bewertet werden, nicht erreichen« (Barlösius/Köhler 1999, 552).

die Regierung nicht immer der Blamage entgangen, etwa als sie 1998 in ihrer Stellungnahme den Befund des 10. Kinder- und Jugendberichts, in Deutschland gäbe es eine wachsende Kinderarmut, als »unzutreffend« zurückwies.

Die Verantwortung der Politik für die amtliche Sozialberichterstattung birgt zwar die genannten Risiken, ist aber dennoch nicht a priori negativ zu beurteilen. Zu den Vorteilen dieser Verbindung von Politik und Sozialberichterstattung gehört die Möglichkeit,

- die Fachkompetenz und das Potenzial der Verwaltungen für die Sozialberichterstattung zu mobilisieren,
- die Sozialberichterstattung über Verordnungen, gesetzgeberische Maßnahmen zu verstetigen, zu standardisieren und mit der notwendigen Datenbasis auszustatten sowie
- die Sozialberichterstattung als Instrument der Sozialpolitik zu nutzen, indem sozialpolitische Entscheidungen analytisch fundiert, diskursiv geprüft und konsequent umgesetzt werden.

Vieles spricht dafür, dass die amtliche Sozialberichterstattung auch künftig die verbreitetste Form bleiben wird. Auf Länder- und kommunaler Ebene ist sie das wohl ohnehin. Die Bedeutung der nichtamtlichen Berichterstattung als Korrektiv und Vergleichsfolie wird dadurch nicht geschmälert, sie ist auch weiterhin geradezu unverzichtbar.

Zur Klassifikation von Sozialberichten

Tabelle 1

Typologie der Sozialberichterstattung¹⁶		
Räumliche Ebenen	Art	Akteure
Supranational National Regional, subnational Lokal, kommunal	Umfassend, bereichs- übergreifend Speziell einzelne Lebensbereiche Teilpopulationen spezielle soz. Probleme	Amtlich Statistische Ämter Ministerien kommunale Verwaltungen Nichtamtlich wissenschaftliche Institute Verbände

¹⁶ Nach Noll 2001, 666.

Tabelle 2

Themenfelder der Sozialberichterstattung	
Gruppen	Lebensbereiche/Querschnittsthemen
Frauen	Armut/Reichtum
Kinder/Jugendliche	Bevölkerung/Demografie
Alte	Arbeiten
Behinderte	Wohnen
Familien	Einkommen/Vermögen/Verbrauch
Territoriale Einheiten	Bildung/Aus- und Weiterbildung
Deutsche/Nichtdeutsche	Gesundheit (Schwerpunkt gesundheitliche Ungleichheit)
Sozialökonomische Gruppen	Integration
Benachteiligte/Privilegierte	Partizipation/Demokratie
Bildungs-/Qualifikationsgruppen	Kultur/Freizeit/ Kunst
	(Wohn-)Umwelt
	Soziale Sicherung
	Soziale Indikatoren

Die bereits 1971 von Sheldon, Land und Bauer¹⁷ formulierten Fragen vermitteln eine eindrucksvolle und nach wie vor aktuelle Vorstellung von den vielfältigen Konturen der Sozialberichterstattung und können zugleich als Klassifikationskriterien herangezogen werden: »WHO reports WHAT to WHOM, HOW and HOW OFTEN, with WHAT INTEND and to WHAT EFFECT?« (zitiert in Noll 1999, 13).

Mögliche Klassifikationen der Sozialberichterstattung nach inhaltlichen und formalen Aspekten, an denen sich auch partiell die Gliederung dieses Buches orientiert, finden sich in den Tabellen 1 und 2.

Zu Ergebnisformen der Sozialberichterstattung

Sozialberichterstattung wird auch im Rahmen und als Teildisziplin der Sozialwissenschaft betrieben. Ergebnisformen der wissenschaftlichen Dauerbeobachtung auf Bundesebene sind z. B. der *Datenreport* (z. B. Statistisches Bundesamt 2006), der *Sozialreport zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern* (z. B. Winkler 2004) und (erstmalig) die *Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland* (Soziologisches Forschungsinstitut 2005).

17 Sheldon, E./K. Land/R. Bauer 1971: Social Reporting for the 1970's. Report of the President's Commission on Federal Statistics, Vol. 2. Washington.

Sozialpolitisch intendierte Sozialberichterstattung auf der Bundesebene erfolgt in der Verantwortung der Bundesregierung (z. B. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung – vgl. Deutscher Bundestag 2005) sowie von Nichtregierungsorganisationen. Für Letztere sind die Armutsberichte des Deutschen Gewerkschaftsbundes und der Wohlfahrtsverbände ein Beispiel (Hanesch u. a. 1994, Hanesch u. a. 2000). Seitens der Bundesregierung wie der Nichtregierungsorganisationen werden häufig wissenschaftliche Einrichtungen für die Ausarbeitung der Sozialberichte herangezogen. Dies ist zweifellos eine begrüßenswerte wissenschaftliche Fundierung der amtlichen und nichtamtlichen Sozialberichterstattung, die jedoch – trotz fließender Grenzen – nicht der Kategorie »wissenschaftlich betriebene Sozialberichterstattung« zuzuordnen ist.

Die amtliche Sozialberichterstattung vollzieht sich auf der Bundesebene wie auch auf Länderebene zumeist auf gesetzlich geregelter Grundlage, in Erfüllung parlamentarischer Beschlüsse sowie auf Grund von Initiativen der Regierung bzw. der Fachministerien. Zu wichtigen Lebensbereichen werden, z. T. regelmäßig, Sozialberichte erstellt. Mittlerweile liegt der 12. Kinder- und Jugendbericht (2005) vor. Es gibt Altenberichte, Familienberichte, zwei nationale Gesundheitsberichte, es gibt Berichte zur Berufsbildung, und die zum Teil alarmierenden Ergebnisse von internationalen Vergleichsuntersuchungen sowie der damit einhergehende Druck der Öffentlichkeit lösten den Auftakt einer nationalen Bildungsberichterstattung aus.

Trotz der beeindruckenden Vielfalt von Fachberichten ist die amtliche Sozialberichterstattung auch auf der Bundesebene »noch keineswegs ein integriertes Verfahren des regelmäßigen und umfassenden gesellschaftlichen Monitoring« (Bartelheimer 2001, 22). Die einzelnen Fachberichte werden inhaltlich nicht aufeinander bezogen, sie bewegen sich thematisch weitgehend im Ressort des zuständigen Ministeriums, und ein die Fachberichte resümierender und integrierender, das »fragmentierte Wissen zusammenfügend«er (Kaufmann) Gesamtbericht – etwa zum Thema »Die soziale Lage in Deutschland« – existiert nicht.

Im Rahmen der wissenschaftlich betriebenen Sozialberichterstattung ist der »Sozialreport zur Lage in den neuen Bundesländern« (Winkler 2004) ein gelungenes Beispiel des integrierten Berichts. Für die Bundesrepublik insgesamt steht ein solcher Report noch aus. 2005 wurde mit der »Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen« (Soziologisches Forschungsinstitut u. a. 2005) erstmals eine vielversprechende Analyse vorgelegt, die ausdrücklich einen integrativen Ansatz verfolgt, indem »die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Deutschland in ihrem Zusammenhang beobachtet« (ebenda, 9) werden soll. Zu hoffen ist, dass diese Arbeit periodisch weitergeführt werden kann.

Integrierte Berichterstattung sollte auch den Bezug zum sehr komplexen Begriff soziale Integration konzeptionell aufnehmen. »Es geht allgemein um die Möglichkeiten der Menschen, in das gesellschaftliche Leben integriert zu sein, und das umfasst die Gewährleistung eines allgemein akzeptierten Lebensstandards ebenso

wie die Einbindung in soziale Netzwerke und gesellschaftliche Partizipation. ... Sozialberichtersteller haben die Terminologie übernommen, verbleiben aber bei ihren Standardindikatoren und konzentrieren sich darauf, wie monetäre Ressourcen verteilt sind. ... Der Aspekt der Kumulation, die Rolle sozialer Netzwerke sowie die Perspektive der Zugehörigkeit bleiben unberücksichtigt« (Böhnke 2005, 32).

Die Bundesregierung gerät aber hinsichtlich eines integrativen Ansatzes der amtlichen Berichterstattung in Zugzwang. So ist 2004 schon zum fünften Mal ein Jahresbericht »*Die soziale Lage in der Europäischen Union*« erschienen. Er vermittelt einen Überblick über Stand und Entwicklungstendenzen der sozialen Lage in der EU als Ganzes und erstmals im Vergleich der nunmehr 25 Mitgliedsstaaten (European Commission 2004).

Bei der Vielzahl der thematischen amtlichen Berichte auf der Bundesebene wäre es unrealistisch, jeweils ein breites öffentliches Echo zu erwarten. Zwar können die meinungsbildenden Medien etwa die Präsentation von Sozialberichten durch die Regierung nicht ignorieren. Aber es hat sich doch eine gewisse Routine der medialen Bewältigung solcher Ereignisse eingestellt. Die Wellen der Aufmerksamkeit verebben schnell. Dem kommt auch entgegen, dass zwar die Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber sozialen Missständen gewachsen ist. Das ändert aber nichts daran, dass etwa Armut nach wie vor »im öffentlichen Bewusstsein der Bundesrepublik ein randständiges Thema« ist (Loccumer Initiative 2002, 33). Es ist auch nicht zu übersehen, dass die neoliberalen Argumente ihre Spuren in der öffentlichen Meinung hinterlassen haben. Die Auffassung, der Sozialstaat sei mit seinem bisherigem Leistungsangebot nicht mehr bezahlbar, findet mittlerweile breite Zustimmung und ist ein fruchtbarer Boden für den weiteren Abbau sozialstaatlicher Errungenschaften. Mehr denn je ist also auch die Chance zu nutzen, an Hand von Befunden der Sozialberichterstattung auf gravierende soziale Ungerechtigkeiten hinzuweisen und in öffentlich geführten Auseinandersetzungen für eine Neubesinnung auf die Werte einer solidarischen Gesellschaft zu werben, deren wesentliches Kriterium ihr Umgang mit den Schwachen und Armen ist (Loccumer Initiative 2002, 44).

Dies ist ein weiteres wichtiges Argument für die regelmäßige Vorlage eines integrierten Gesamtberichtes, der sich auf die zentralen sozialen Probleme in der Gesellschaft und die Trends ihrer Entwicklung konzentriert. Die öffentliche Diskussion über einen solchen Bericht hätte dann auch eher die Gesellschaft als Ganzes im Blick, es ginge um die wichtigsten Ursachen der sozialen Grundprobleme, um die hauptsächlichsten Maßnahmen für progressive Veränderungen und deren Präferenz.

Regionale/kommunale Sozialberichterstattung

Die bisher formulierten Qualitätsanforderungen sind natürlich nicht von jedem Typus des Sozialberichts ohne weiteres zu erfüllen. Notwendige Eingrenzungen ergeben sich insbesondere in Bezug auf die Sozialberichtspraxis auf der regionalen

und lokalen Ebene wegen der oft unzureichenden Datenbasis. »Dreh- und Angelpunkt in der kommunalen Berichterstattung ist die Datenverfügbarkeit« (Meier-Gräwe u. a. 2005, 272). So werden in der Regel nur bestimmte Teilbereiche der Lebensbedingungen bzw. der lokalen/regionalen Gesellschaften analysiert. Insbesondere vermögen Sozialberichte auf den unteren Ebenen der regionalen Hierarchie im Allgemeinen nicht, dem in der Sozialwissenschaft etablierten und bewährten umfassenden Wohlfahrtsbegriff in seiner Komplexität gerecht zu werden.

Im Unterschied zu objektiven Lebensbedingungen, die weitgehend in der amtlichen Statistik erfasst sind, müssen die subjektiven Wohlfahrtsaspekte (in Bezug auf das Objekt der Berichterstattung) durch repräsentative Bevölkerungsbefragungen erhoben werden. Nur in Ausnahmefällen verfügen die Akteure der regionalen bzw. kommunalen Sozialberichterstattung über die dafür notwendigen Ressourcen. Sozialberichte mit regionalem, kommunalem Zuschnitt basieren i. d. R. auf der amtlichen Statistik und auf Verwaltungsdaten. Indem sie sich somit vornehmlich auf objektive Aspekte der Lebensqualität beschränken, enthalten sie ein meist unvermeidliches, nichtsdestoweniger erhebliches Informationsdefizit.

Kommunale Sozialberichterstattung hat in manchen Städten schon eine lange Tradition. So berichtet Brülle bereits im Jahr 1990 über die 15-jährigen Erfahrungen Wiesbadens mit der kommunalen Sozialberichterstattung und ihrer Bedeutung für »eine gestaltende soziale Kommunalpolitik« (Brülle 1990, 11). Offenkundig kann die Sozialberichterstattung von Kommunen und regionalen Einheiten unterschiedlicher Größe und hierarchischer Stellung nicht gleichermaßen ein und denselben Anforderungsstandards genügen. Nur wenige Gemeinden haben so komfortable Voraussetzungen wie die Stadtstaaten Berlin, Hamburg und Bremen, die zugleich Kommune und Bundesland sind und über ein eigenes Statistisches Amt verfügen. Dementsprechend ist z. B. in Berlin 1999 ein anspruchsvolles »Konzept für eine integrierte, systematische und handlungsrelevante Sozialberichterstattung« (Abgeordnetenhaus von Berlin 1999) ausgearbeitet worden.¹⁸ Kleine Gemeinden oder Siedlungen verfügen ebenso wie etwa viele städtische Quartiere nicht einmal über die relevanten Grunddaten ihrer Bevölkerungsstruktur. Während in Berlin und überhaupt auf der Länderebene mit den Befunden des Mikrozensus sinnvoll und ergebnisreich gearbeitet werden kann, ist dieses Instrument in der kommunalen Berichterstattung i. d. R. nicht einsetzbar.

Die Formulierung von Qualitätsstandards in Bezug auf kommunale Berichterstattung schlechthin überfordert vor allem kleinere Kommunen. Ein Beispiel: »Zentrale Erfordernisse, denen sich die kommunale Berichterstattung – unabhängig von einzelnen Datenquellen und Statistiken – zu stellen hat, sind vor allem intrakommunale Vergleichbarkeit, Dynamik und Verlaufsorientierung, Haushaltsbezug, Sozialraumorientierung und integrierte Ansätze« (Meier-Gräwe u. a. 2005,

¹⁸ Obwohl dieses Dokument aus den Zeiten einer längst nicht mehr fungierenden Koalition praktisch kaum noch eine Rolle spielt, darf gefragt werden, inwieweit die aktuelle Berliner Sozialberichterstattung den derzeit formulierten (und nie offiziell in Frage gestellten) Maßstäben gerecht wird.

273). Es handelt sich hierbei um interessante und prüfungswerte Schlussfolgerungen aus einer umfassenden Analyse kommunaler Armuts- und Sozialberichte. Allerdings müsste der Geltungsanspruch dieser Folgerungen rigoros eingegrenzt werden. Die betreffenden Kommunen waren überwiegend Großstädte, alle hatten Stadtstatus, und in keiner dieser Städte wohnten weniger als 30 000 Einwohner (2003). In 97 Prozent der Gemeinden Deutschlands unterschreitet die Wohnbevölkerung die Grenze von 30 000 (2002). Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der kommunalen Sozialberichterstattung gemäß den unterschiedlichen Bedingungen der verschiedenen Gemeindetypen zu differenzieren. Insbesondere sind die Voraussetzungen in den kleineren Gemeinden für eine kontinuierliche Berichterstattung zu verbessern (vgl. Abschnitt 2.4.2).

Trotz dieser Unterschiede wollen wir aus zwei Gründen zunächst von einer einheitlichen Definition von Sozialberichterstattung ausgehen:

Erstens ist eine gleiche Qualität der Sozialberichterstattung von territorialen Einheiten unterschiedlichen Typs zwar gegenwärtig nicht erreichbar, aber eine weitgehende Annäherung an die Qualitätsmerkmale ist dennoch erstrebenswert.

Zweitens interessiert auch die Frage, welche Voraussetzungen für eine qualifizierte Sozialberichterstattung in kommunalen/regionalen Einheiten verschiedenen Typs in Bezug auf die amtliche Statistik¹⁹ bestehen.

Definition:

Regionale/kommunale Sozialberichterstattung ist ein Prozess der regelmäßigen und systematischen Beschreibung und Bewertung wesentlicher Lebensbedingungen der Bevölkerung einer räumlichen Einheit (z. B. Siedlung, Stadtteil, Gemeinde, Amtsbereich, Planungsbereich, Kreis, Bundesland) in der zeitlichen Veränderung und ihrer sozialen und räumlichen Differenzierung.

Obleich in der Praxis die lokale/regionale Wohlfahrtssituation und die Tendenzen ihrer Entwicklung nur partiell erfasst werden, ist die Sozialberichterstattung als Prozess und System geeignet, mit ihren Ergebnisformen ein umfassendes und differenziertes Bild der Lebensqualität im entsprechenden Gebiet zu vermitteln. Das System der Sozialberichterstattung sollte deshalb auch mit diesem Ziel kontinuierlich ausgebaut werden.

19 Vielleicht haben aber z. B. kleinere Gemeinden neben Nachteilen auch spezifische Vorzüge für eine qualifizierte Sozialberichterstattung gegenüber großen Raumeinheiten.

Literatur

- Abgeordnetenhaus von Berlin 1999b: Mitteilung – zur Kenntnismahme – des Senats von Berlin über: Konzept für eine Sozialberichterstattung v. 31. August 1999. Drucksache 13/4067
- Albrecht, Günter 1989, Stichwort: Probleme, soziale. In: Endruweit/Trommsdorff: Wörterbuch der Soziologie. Stuttgart, 506-513
- Allmendinger, Jutta/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.) 2000: Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim und München.
- Barlösius, Eva/Barbara Maria Köhler 1999: Öffentlich Bericht erstatten – Repräsentationen gesellschaftlich umkämpfter Sachverhalte. In: Berl. J. Soziol., Heft 4 1999, 549-565
- Beywl, Wolfgang/Sandra Speer/Jochen Kehr 2004: Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Perspektivstudie. Bonn
- Böhnke, Petra/Jan Dehley/Roland Habich 2000: Das Euromodul – ein neues Instrument für die europäische Wohlfahrtsforschung. In ISI 24 – Juli 2000, 12-15
- Böhnke, Petra 2005: Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland. In: ApuZ 37/2005, 31-37
- Brülle, Heiner 1990: 15 Jahre Sozialberichterstattung in einer Kommune – Möglichkeiten für eine gestaltende Kommunalpolitik anhand von Praxiserfahrungen in Wiesbaden. In: Otto/Karsten 1990, 211-228
- Butterwegge, Christoph 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden: VS Verlag.
- Castel, Robert 2005: Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat. Hamburg: Hamburger Edition.
- Dietz, Berthold 1997: Soziologie der Armut. Eine Einführung. Frankfurt/New York
- Eurostat/Europäische Kommission 2003: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003
- Forst, Rainer 2005: Die erste Frage der Gerechtigkeit. In: ApuZ 37/2005, 24-31
- Geißler, Rainer (Hrsg.) 1994: Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland. Stuttgart
- Geißler, Rainer 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland. Opladen
- Glatzer, Wolfgang/Wolfgang Zapf (Hg.) 1984: Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt/New York
- Hanesch, W./P. Krause/G. Bäcker 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbeck
- Hanesch, Walter u. a. 1994: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Reinbeck bei Hamburg
- Heimann Horst 2001: Mehr Ungleichheit wagen? Zum anhaltenden Boom der Egalitarismuskritik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 711-718
- Hellmann, Kai-Uwe 1997: Integration durch Öffentlichkeit. Zur Selbstbeobachtung der modernen Gesellschaft. In: Berl. J. Soziol., Heft 1 1997, 37-59
- Höffe, Otfried 2005: Soziale Gerechtigkeit: ein Zauberwort. In: ApuZ 37/2005, 3-6
- Hradil, Stefan 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaats? In: Berl. J. Soziol., Heft 1 1997, 5-19
- Klatt, Wolf D. 1990: Sozialberichtstypen – Anlässe und Zielsetzung für verschiedene Handlungsebenen der Sozialpolitik. In: Otto/Karsten 1990, 43-57.
- Körner, Thomas/Iris Meyer/Hartmut Minkel/Ulrike Timm 2005: Leben in Europa – Die neue Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen. In: Wirtschaft und Statistik 11/2005, 1137-1152.
- Kuhn, Josef 2003: Wozu brauchen wir Sozial- und Gesundheitsberichterstattung? Oder: Wie die Politik zum Glauben an die Vernunft, die Demokratie und die Öffentlichkeit kam und ihn wieder verlor. In: NDV-RD, Juni 2003, 273-275
- Lessenich, Stephan 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats. In: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.) 2000, 39-78.
- Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler 2002: Armut als Bedrohung. Der soziale Zusammenhalt zerbricht. Ein Memorandum. Hannover
- Meier-Gräwe, Utah/Markus Dorn/Silke Mardorf 2005: Entwicklung eines lebenslagen- und haushaltsbezogenen Datenmodulsystems zur Qualifizierung von kommunalen Armuts- und Sozialberichterstattungsvorhaben – ELHDAMO –. Gießen
- Meinlschmidt, G./M. H. Brenner (Hrsg.) 1999: Sozialstrukturatlas Berlin 1999. Berlin
- Meinlschmidt, Gerhard 2002: Gesundheitsziele für Berlin auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung. Instrumente einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik. In: Geene/Gold/Hans 2002, 102
- Noll, Heinz-Herbert 1999: Die Perspektive der Sozialberichterstattung. In: Flora/Noll 1999, 13-28
- Noll, Heinz-Herbert 2001: Sozialstatistik und Sozialberichterstattung. In: Schäfer/Zapf 2001, 663-671
- Otto, Hans-Uwe/Maria-Eleonora Karsten (Hrsg.) 1990: Sozialberichterstattung. Lebensräume gestalten als neue Strategie kommunaler Sozialpolitik. Weinheim/München
- Peters, Helge 2001: Soziale Probleme. In: Schäfers, Bernhard/Wolfgang Zapf 2001, 617-628

- Schäfers, Bernhard 1992: Grundbegriffe der Soziologie. Opladen
- Schäfers, Bernhard/Wolfgang Zapf (Hrsg.) 2001: Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen
- Schimank, Uwe 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Stuttgart
- Schmid-Urban, Petra/Rainer Dilcher u. a. 1992: Kommunale Sozialberichterstattung. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
- Sennet, Richard 2005: Zwang zur Anpassung: Warum der neue Kapitalismus unsere Freiheit nicht vermehrt hat. In: Die Zeit 21/2005
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u. a. (Hg.) 2005: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2006: Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Wertekommission der CDU Deutschlands 2001: Die neue Aktualität des christlichen Menschenbildes. (cdu.de)
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2004: Sozialreport 2004. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin
- Woyke, Wichard 2001: Politik, soziale Grundlage. In: Schäfers/Zapf 2001, 510-518
- Zapf, Wolfgang 1976: Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme. Göttingen
- Zapf, Wolfgang/Roland Habich (Hrsg.) 1996: Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland: Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität. Berlin
- Zeng, Matthias (Hrsg.) 2001: Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern. Betrachtungen eines unübersichtlichen Feldes. Oldenburg
- Zeng, Matthias 2001a: Die Berichtslandschaft in den neuen Bundesländern – Versuch eines Überblicks. In: Zeng (Hrsg.), 98-129

2. Diskussion ausgewählter Sozialberichte

2.1 Berichte zur sozialen Lage

Rainer Ferchland

2.1.1 Bericht »Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004«

Es handelt sich um den fünften Jahresbericht über die soziale Lage in der Union (European Commission 2004, Europäische Kommission 2004). Er vermittelt einen Überblick über Stand und Entwicklungstendenzen der sozialen Lage in der EU als Ganzes und im Vergleich der 25 Mitgliedstaaten, auf die die Europäische Union seit Mai 2004 angewachsen ist. Der Bericht liefert somit erstmals ein Bild der erweiterten EU.

Die Publikation erweist sich als ein nutzerfreundliches, komplexes und anregendes Informationsmaterial. Die Daten sind tabellarisch, grafisch und methodisch gut aufbereitet, aber relativ unaktuell. Die meisten Angaben beziehen sich auf die Jahre 2001 und 2002. Die Relevanz der Berichte wird dadurch und durch die relativ späte Publikation¹ beeinträchtigt. Die statistisch dargebotenen Sachverhalte werden in knappen und überschaubaren Texten schlüssig diskutiert und interpretiert. Die Daten lassen sowohl den Vergleich zwischen den EU-Mitgliedsländern als auch in der zeitlichen Dimension zu. Mitunter werden auch prognostische Aussagen getroffen.² Mit Verweis auf wissenschaftliche Studien und auf weitere periodische Publikationen der Europäischen Kommission werden – nicht durchgängig, aber an verschiedenen Stellen – mögliche Ursachen bestimmter Entwicklungen und Trends aufgezeigt sowie – seltener – Ansätze sozialpolitischer Schlussfolgerungen formuliert, die allerdings nicht über die EU-Beschlusslage hinausgehen.

Der Bericht 2004 weist im Vergleich zu den Vorgängern zwei Beschränkungen auf. Erstens wird er – mit Ausnahme der Kurzfassung – nicht mehr in deutscher Sprache publiziert; zweitens entfällt die Behandlung eines jährlichen Spezialthemas in einem besonderen Abschnitt (z. B. »Die soziale Dimension der Gesundheit« 2003, »Die soziale Dimension der Mobilität« 2002).

Der erste Abschnitt bietet auf ca. 20 Seiten einen Überblick über die soziale Lage der EU-25 mit den besonderen Schwerpunkten Bevölkerungsentwicklung; sozio-ökonomische Entwicklung, Lebensbedingungen, Humankapital; soziale Sicherung, soziale Teilhabe; Europäische Sozialagenda.

Im zweiten Abschnitt (ca. 60 Seiten) werden kommentierte statistische Porträts der EU zu 18 sozialpolitischen Themen vorgestellt, wobei soziale Schlüsselindi-

1 Im Juli 2006 ist der Bericht für 2005 noch nicht der Öffentlichkeit zugänglich.

2 Z. B. Altersbelastungsquotient 2010 (European Commission 2004, 40).

katoren im Ländervergleich für jeden Mitgliedsstaat ausgewiesen werden. Dieser Abschnitt belegt, konkretisiert und differenziert die eingangs dargestellten EU-Trends der sozialen Entwicklung.

Die Kurzfassung umfasst den ersten Abschnitt des Berichts und eine Präsentation der wesentlichen Schlüsselindikatoren im Ländervergleich.

In diesem Text wird weiterhin folgendermaßen auf den EU-Bericht eingegangen: Zunächst folgt – ohne expliziten Bezug auf die Statistik – eine kurze Auswertung wesentlicher Einschätzungen zur sozialen Situation in der erweiterten Gemeinschaft der EU-25. Nach einem Hinweis auf die Bemühungen zur statistischen Fundierung der sozialen EU-Berichterstattung werden dann Besonderheiten der sozialen Situation der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich der EU-15 anhand der maßgeblichen sozialen Schlüsselindikatoren dargestellt.

Zur sozialen Lage in der erweiterten EU

Demografische Entwicklung

Mit der Erweiterung auf 25 Mitgliedsstaaten wuchs die Bevölkerung der Union auf über 450 Millionen Einwohner. Sie ist damit nach China und Indien die drittgrößte geografische Region der Welt. Dem Bevölkerungszuwachs um 20 Prozent steht allerdings nur ein Plus der Wirtschaftskraft (BIP) von schmalen 4,5 Prozent gegenüber. Schon daraus wird ersichtlich, dass die vergrößerte EU auch mit stärkeren sozioökonomischen Kontrasten zwischen den Mitgliedsländern konfrontiert ist. Allerdings seien die Unterschiede »eher gradueller als grundsätzlicher Natur« (Europäische Kommission 2004, 6).

Die Grundprobleme der demografischen Entwicklung der EU – Alterung und schrumpfende Bevölkerung – werden durch die neuen Mitgliedsstaaten letztendlich nicht entschärft.³ Zwar wird die vergrößerte Gemeinschaft kurzfristig eine Verjüngung der Bevölkerung zu verzeichnen haben, aber schon in weniger als 10 Jahren wird ein rascher Alterungsprozess einsetzen und der Anteil der EU an der Weltbevölkerung von 7,2 Prozent bis 2030 voraussichtlich auf weniger als 6 Prozent sinken. Noch schneller schrumpft und altert die Bevölkerung Japans, während die demografische Entwicklung des anderen Haupttrivalen der EU, den USA, durch höhere Geburtenraten sowie anhaltendes und steiles Wachstum gekennzeichnet sein wird.

Die Alterung wird als eine der größten Herausforderungen der EU betrachtet. Die (aus der Sicht von 2004) »nächsten fünf Jahre sind die letzte Chance innerhalb der demografischen Entwicklung, bevor ein rascher Alterungsprozess einsetzt« (Europäische Kommission 2004, 10), um Vorbereitungen auf diesen demografischen Umbruch zu treffen.

³ Die neuen EU-Länder haben eine jüngere Bevölkerung als die EU-15, weil sie in den 70er und 80er Jahren höhere Geburtenraten erzielten und weil hier die Lebenserwartung niedriger ist. In den 90er Jahren sank die Fertilitätsquote jedoch auf sehr niedrige Werte.

Angesichts der bevorstehenden Relationsverschiebungen zwischen Erwerbsbevölkerung und Rentnergenerationen stellt die EU die Erhöhung der Erwerbsquoten und des Renteneintrittsalters in den Vordergrund.

Die Bevölkerungsentwicklung resultiert aus dem Zusammenspiel der drei Einflussfaktoren Fertilität, Mortalität und Migration. Für die EU waren in den letzten Jahrzehnten niedrige Geburtenraten, ein anhaltender Anstieg der Lebenserwartung und Migrationsgewinne charakteristisch.

In den Ländern der EU-25 lag die Geburtenhäufigkeit im Jahre 2002 bei 1,46 Kindern je Frau (European Commission 2004, 38). Seit Mitte der 60er Jahre ist die Fruchtbarkeit in den EU-Ländern ständig gesunken. Im Zusammenhang damit erhöhte sich das Durchschnittsalter der Frauen bei der Geburt des ersten Kindes. Zu den gesundheitlichen Konsequenzen dieser Entwicklung gehört auch ein Anstieg der unfreiwilligen Kinderlosigkeit. Auch Irland, das EU-Mitglied mit der höchsten Geburtenrate (1,97), bleibt noch deutlich unter der Reproduktionsgrenze von 2,1 Kindern pro Frau. Die neuen EU-Mitgliedsländer liegen – Ausnahme Zypern und Malta – unter dem EU-15-Durchschnitt (1,47). Differenzierungen zwischen den EU-Ländern lassen sich zumindest teilweise erklären: »Die EU-Länder, die eine familienfreundliche Politik betreiben, weisen höhere Geburtenziffern und eine höhere weibliche Erwerbsbeteiligung auf« (Europäische Kommission 2004, 10).

Dem kräftigen Anstieg der Lebenserwartung seit den 60er Jahren in den EU-15-Ländern steht eine stagnierende und mit dem Systemwechsel weiter abfallende Lebenserwartung in den neuen EU-Ländern (Ausnahme Malta und Zypern) gegenüber. Langfristig ist damit zu rechnen, dass sich die Lebenserwartung im Zuge wirtschaftlichen Aufschwungs und mit der Verbesserung des Lebensstandards in den neuen Mitgliedsländern dem EU-15-Niveau angleicht.

Während in den 90er Jahren alle EU-15-Länder Bevölkerungszuwachs durch Zuwanderung erfuhren, waren die Wanderungseinflüsse in den neuen Mitgliedsländern uneinheitlich. Diese könnten sich jedoch »in zunehmendem Maße zu Einwanderungsländern entwickeln« (ebenda, 7). In Abhängigkeit von der nationalen wirtschaftlichen Lage in den neuen EU-Ländern ließe sich die Ost-West-Wanderung innerhalb der Gemeinschaft in verträglichen Grenzen halten. Mit der wachsenden Bedeutung der Zuwanderung »rückt die Politik zur Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Integration von Einwanderern in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit« (ebenda, 10).

Lebensniveau und Beschäftigung

Auch in Bezug auf die Schwerpunkte Lebensniveau, Wirtschaft und Beschäftigung steht die erweiterte EU vor schwierigen Aufgaben. Es verschärfen sich die Einkommensunterschiede zwischen Regionen und Mitgliedsstaaten. Während diesbezüglich in den EU-15-Staaten ein Prozess der Annäherung zu beobachten war, vertiefen sich die Einkommenskontraste zwischen den neuen Mitgliedsländern.

Im Bericht 2004 wird ein Rückgang des Wirtschaftswachstums konstatiert. Die Beschäftigungsquoten sind noch deutlich hinter den Vorgaben zurückgeblieben, doch wird die Zielmarke von 70 Prozent für das Jahr 2010 noch immer für realistisch gehalten. Die Arbeitslosenquote (8 Prozent 2003) übertrifft die der USA und Japans deutlich. Die neuen EU-Länder erreichen nur etwa die Hälfte der Produktivität der Gemeinschaft, weisen jedoch vergleichsweise hohe Zuwachsraten (4 Prozent) auf.

Dass in den neuen zentral- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (ZOE-Mitgliedstaaten) ein Vorsprung hinsichtlich des Bildungsniveaus (Sekundarstufe II) besteht, dürfte sich als wichtiger Vorzug bei der Bewältigung des sozioökonomischen Aufholprozesses erweisen.

Laut Bericht waren 2001 15 Prozent der EU-Bevölkerung von Einkommensarmut betroffen (Maßstab: 60 Prozent des nationalen medianen Äquivalenzeinkommens). Die neuen EU-Länder tendieren nicht zu überdurchschnittlichen Armutsquoten, doch unterscheiden sich die Armutslagen angesichts des Einkommensrückstands dieser Länder beträchtlich von den EU-15-Ländern.⁴ D. h. Armut bedeutet in den neuen EU-Ländern ein noch wesentlich kärglicheres Lebensniveau als in den EU-15. In der erweiterten EU werden sich die mit Armut und sozialer Ausgrenzung zusammenhängenden sozialen Probleme weiter zuspitzen.

Die Entwicklung des Lebensstandards in der erweiterten EU hängt im hohen Maße vom Beschäftigungswachstum ab. In den neuen mittel- und osteuropäischen Staaten ist jedoch – vor allem bedingt durch Arbeitsplatzverluste in Industrie und Landwirtschaft – ein Rückgang der Beschäftigung zu verzeichnen. Der »Schlüssel zu wirtschaftlichem und sozialem Fortschritt« (ebenda, 15) wird vor allem in der Entwicklung des Humankapitals gesehen. Zweifellos ist dies eine äußerst wichtige Aufgabe. Allerdings sollte nicht übersehen werden, dass Rückgang der Beschäftigung sowie hohe und wachsende Arbeitslosigkeit auch und gerade in diesen Ländern keineswegs nur auf ein unzureichendes Leistungspotenzial der arbeitsfähigen Bevölkerung zurückgeführt werden kann. Investitionen in Bildung und Ausbildung sind in diesem Sinne notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für Beschäftigungswachstum.

EU-Sozialagenda

Die EU hat mit der Europäischen Sozialagenda ein differenziertes System der sozialen Integration, des Sozialschutzes, zur Reduzierung von Armut und sozialer Ausgrenzung etc. entwickelt. Nach der Erweiterung der EU stellt sich die Frage, »ob die allgemeine Schubkraft der derzeitigen Sozialagenda eine angemessene Grundlage für die erweiterte Union darstellt oder ob die Agenda in eine neue Form gegossen werden muss« (ebenda, 22). Dazu trifft der Bericht die Feststellung, dass

4 Zwischen Luxemburg und Lettland unterscheidet sich z. B. das Einkommen von vergleichbaren Armutshaushalten nach Kaufkraftstandards (KKS) im Verhältnis 7:1 (Guio 2005, 2).

mit dem raschen wirtschaftlichen Wandel und der Alterung der Bevölkerung sowohl die EU-15-Länder als auch die neuen Mitglieder vor ähnlichen Herausforderungen stehen und deshalb ein gemeinsames großes Interesse an schnellen und effektiven Veränderungen ihrer Beschäftigungs- und Sozialschutzpolitik haben. »Die allgemeinen Ziele von Lissabon⁵ gelten daher auch für die neuen Mitgliedstaaten« (Ebenda).

Zu den vom Rat der Europäischen Union in Lissabon vereinbarten – und z. T. auf späteren »Gipfeln« ergänzten – Zielen gehören z. B.

- das Bekenntnis zur Vollbeschäftigung als langfristiges Ziel und für den Zeitraum bis 2010, die Anhebung der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent (Frauen 60 Prozent, Ältere⁶ [55-64 Jahre] 50 Prozent sowie eine schrittweise Erhöhung des Austrittsalters⁷ aus dem Erwerbsleben um 5 Jahre);
- die Erhöhung des Humankapitals durch bessere Bildung und Fortbildung;
- die Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3 Prozent des Bruttosozialprodukts.

Trotz mancher Fortschritte, z. B. bei der Erhöhung der Frauenerwerbsquote, wird deutlich, dass diese Zielstellungen im Rahmen der EU-15-Länder nur schwer und in der erweiterten EU bis 2010 wohl kaum noch erreichbar sind. So liegen die Ausgaben für Forschung und Entwicklung nach wie vor bei 2 Prozent (Volz 2006, 298).

Sehr anspruchsvoll – und deshalb bei weitem noch unerfüllt – sind die Ziele »Rückkehr zur Vollbeschäftigung« und im Hinblick auf die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung: »Armut und Ausgrenzung sollen verhindert und eliminiert werden, und die Eingliederung aller Menschen in das wirtschaftliche und soziale Leben soll gefördert werden« (European Commission 2004, 71). Auch die jüngsten Daten zur Einkommensarmut in der EU lassen keine Verbesserung gegenüber 2000, als dieser Beschluss gefasst wurde, erkennen.

Was man mit der EU-Statistik noch nicht analysieren kann: Zur Zeit (2006) befindet sich die EU in einer konjunkturell relativ günstigen Phase. Es wird die letzte Periode sein, in der »normale« demografische Bedingungen mit ökonomischer Prosperität zusammenfallen. Wird unter diesen Voraussetzungen ein großer Schritt zur Umsetzung der EU-Sozialagenda getan?

EU-SILC – eine neue Gemeinschaftsstatistik über Einkommen und Lebensbedingungen

Die EU gründete ihre statistischen Analysen zu den Themen Einkommen, Armut und soziale Ausgrenzung im Zeitraum zwischen 1996 und 2001 vor allem auf das

5 »Auf dem EU-Gipfel in Lissabon im März 2000 hat sich die Union selbst ein neues strategisches Ziel für das kommende Jahrzehnt bis 2010 gesetzt, nämlich das Ziel, »... die Union zum wettbewerbfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.« (ebenda, 22).

6 Beschlossen in Stockholm 2001.

7 Beschlossen in Barcelona 2002.

Europäische Haushaltspanel (ECHP). Unbefriedigend an dieser Datenbasis war, dass sie »zu wenig Spielraum zur Berücksichtigung der nationalen Besonderheiten bot und nicht aktuell genug war« (Körner/Meyer u. a. 2005, 1139).

Um der hohen Bedeutung gerecht zu werden, die der Armutsbekämpfung im Rahmen der EU-Sozialagenda zugewiesen ist, wurde beschlossen, alle Mitgliedsstaaten zu einem jährlichen Monitoring über die Erfüllung dieser Aufgabe zu verpflichten. Ein solches Monitoring muss ergebnisorientiert sein, benötigt also klar definierte und vergleichbare Kriterien und Indikatoren der sozialen Entwicklung. Darum wurde auf der EU-Ratstagung in Laeken, im Dezember 2001, ein erstes Paket von 18 gemeinsamen statistischen Indikatoren für Armut und soziale Ausgrenzung beschlossen, die später vom Sozialausschuss verfeinert wurden.

Im Juni 2003 erließen Parlament und Rat der EU eine Verordnung mit dem Ziel, »einen gemeinsamen Rahmen für die systematische Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über Einkommen und Lebensbedingungen zu schaffen (nachstehend »EU-SILC« genannt), der vergleichbare und aktuelle Querschnitt- und Längsschnittdaten über Einkommen sowie den Umfang und die Zusammensetzung von Armut und sozialer Ausgrenzung auf nationaler und europäischer Ebene bietet« (Verordnung (EG) Nr. 1177/2003). Erfasst werden haushalts- und personenbezogene Daten. Grundgesamtheit von EU-SILC⁸ sind alle privaten Haushalte und ihre Mitglieder am Hauptwohnsitz zum Erhebungszeitpunkt im jeweiligen Mitgliedsstaat.

Die jährlichen Erhebungen erfassen in etwa 200 Zielvariablen – neben soziodemografischen Informationen – vor allem die Bereiche Einkommen, Wohnsituation, Gesundheit und Kinderbetreuung. Dabei ist zwischen Querschnitt- und Längsschnitt-Zielvariablen zu unterscheiden. Die Querschnittdaten erfassen die betreffende Variable zu einem bestimmten Zeitpunkt bzw. Zeitraum (z. B. Erfassungsjahr). Längsschnittindikatoren spiegeln die Veränderung eines sozialen Merkmals im Zeitverlauf. Sie beruhen auf der wiederholten Befragung derselben Personen. So lassen sich z. B. Aussagen über die Dauer bzw. Dynamik von Armutslagen gewinnen.

In Deutschland wird das EU-SILC-Projekt unter der Bezeichnung LEBEN IN EUROPA durchgeführt. Ende des Jahres 2006 wird voraussichtlich erstmals ein Satz von EU-SILC-Mikrodaten vorliegen. In der Übergangszeit werden Daten für die Indikatoren aus anderen Datenquellen in Annäherung an EU-SILC-Standards konvertiert. Dies betrifft auch die in diesem Abschnitt verwendeten Indikatoren.

Bei den anschließend verwendeten Schlüsselindikatoren entsprechen insbesondere die folgenden den EU-SILC-Standards über Armut und soziale Ausgrenzung:

- Ungleichheit der Einkommensverteilung

Verhältnis des Gesamteinkommens der 20 Prozent einkommensstärksten Personen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen der 20 Prozent einkommensschwächsten Personen (unterstes Quintil).

8 SILC ist die Abkürzung für »Statistics on Income and Living Conditions«.

- Rate der von Armut bedrohten Personen vor Sozialtransfers
Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (einschließlich Rente) vor Sozialtransfers unterhalb der Armutsgrenze (60 Prozent des nationalen Medians der verfügbaren Äquivalenzeinkommen).
- Rate der von Armut bedrohten Personen nach Sozialtransfers
Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unterhalb der Armutsgrenze (60 Prozent des nationalen Medians der verfügbaren Äquivalenzeinkommen).

Zur sozialen Lage Deutschlands im Vergleich der EU-15

Statistische Profile werden für 18 wesentliche sozialpolitische Hauptbereiche skizziert, z. B. in Bezug auf die Themen Wirtschaft; Bevölkerung; Bildung und Ausbildung; Arbeitsmarkt; Sozialschutz; Einkommen, Armut und regionaler Zusammenhalt; Gleichstellung der Geschlechter sowie Gesundheit und Sicherheit. Jedes Profil stützt sich auf (mindestens) einen ausgewählten Schlüsselindikator. Die Analysen umfassen Tabellen, Grafiken und Kommentare. Wertvolle ergänzende Informationen enthalten die zahlreichen methodischen Anmerkungen, Literatur- und Quellenhinweise, Verweise auf andere Teile des Berichts und Erläuterungen zum politischen Hintergrund.

»Zusammengenommen liefern all diese Indikatoren nicht nur eine Momentaufnahme der heutigen sozialen Lage, sondern dienen zugleich als Instrument zur Beobachtung und zum Vergleich der sozialen Fortschritte« in den Mitgliedsstaaten (European Commission 2004, 30).

Aus Platzgründen beschränkt sich die weitere Auswertung der Schlüsselindikatoren auf die soziale Situation in der Bundesrepublik Deutschland im Ländervergleich der EU-15. In Tabelle 1 sind Schlüsselindikatoren für jeden der 18 sozialpolitischen Hauptbereiche ausgewiesen. Die Indikatoren entstammen dem EU-Bericht (European Commission 2004), wurden jedoch über die EUROSTAT-Datenbank aktualisiert. Die Tabelle enthält für Deutschland den jeweiligen Indikatorwert und den Rangplatz innerhalb der EU-15.⁹ Als Referenzwerte fungieren die Mittelwerte der EU-15 und EU-25 sowie die Extremwerte (Maximum, Minimum) unter Verweis auf das betreffende EU-Land.¹⁰

⁹ Aus zwei Gründen beschränkt sich der Bezugsrahmen auf die EU-15-Länder. Erstens soll die soziale Spezifik der Bundesrepublik im Vergleich zu den EU-Ländern mit einer traditionell herausgebildeten kapitalistischen sozialökonomischen Basis, nicht aber mit Transformationsgesellschaften herausgearbeitet werden. Zweitens fehlen oft Daten für einzelne der neuen EU-Länder.

¹⁰ Die EU-Länder werden durch Abkürzungen gekennzeichnet:

EU-15: Die 15 Mitgliedsstaaten der EU bis zum 30. 4. 2004: BE Belgien, DK Dänemark, DE Deutschland, EL Griechenland, ES Spanien, FR Frankreich, IE Irland, IT Italien, LU Luxemburg, NL Niederlande, AT Österreich, PT Portugal, FI Finnland, SE Schweden, UK Vereinigtes Königreich.

EU-25: Die 25 Mitgliedstaaten ab dem 1. 5. 2004. Zu den EU-15-Staaten kamen hinzu: CY Zypern, CZ Tschechische Republik, EE Estland, HU Ungarn, LV Lettland, LT Litauen, MT Malta, PL Polen, SI Slowenien, SK Slowakische Republik.

Tabelle 1

Soziale Schlüsselindikatoren – Deutschland im EU-15-Vergleich¹¹

Nr.	Schlüsselindikator	Rechen- einheit	Jahr ¹²	Mittelwert		Max. (EU-15)		Min. (EU-15)		Deutschland Wert EU-15	Deutschland Rang EU-15
				EU-25	EU-15	Wert	Land	Wert	Land		
1	Pro-Kopf-BIP in KKS (Index EU-15=100) ¹³	Index	05	92	100	229	LU	66	PT	101	10
2	Inflationsrate	%	05	2,2	2,1	3,8	LU	0,8	FI SE	1,9	10
3	Altersquotient ¹⁴	%	04	24,6	25,5	28,8	IT	16,3	IE	26,7	2
4	Nettozuwanderungsrate ¹⁵	je 1.000 EW	04	4,0	4,7	14,4	ES	-0,6	NL	1,0	13
5	Bildungsniveau Jugendliche ¹⁶	%	04	76,6	73,7	86,3	SE	49,0	PT	72,8	12
6	Lebenslanges Lernen ¹⁷	%	04	10,3	11,1	33,3	SE	2,0	EL	7,4	10
7a	Beschäftigungsquote ¹⁸	%	05	63,8	65,1	75,9	DK	57,6	IT	65,4	9
7b	Beschäftigungsquote Älterer (55 – 64 J)	%	05	42,5	44,1	69,5	SE	31,4	IT	45,4	8
8a	Arbeitslosenquote ¹⁹	%	05	8,7	7,9	9,8	EL	4,3	IE	9,5	2
8b	Langzeitarbeitslosenquote ²⁰	%	05	3,9	3,3	5,1	EL	0,7	SE	5,0	2
9	Sozialschutzausgaben in % BIP ²¹	%	03	28,0	28,3	33,5	SE	16,5	IE	30,2	4
10	Alters- u. Hinterbliebenerversorg. in % d. ges. Soz. Leistungen	%	03	45,7	45,5	61,8	IT	23,2	IE	42,9	9
11	Öff. Ausgaben f. aktive arbeitsmarktpol. Maßn. Anteil BIP	%	03	0,697	0,697	1,529	DK	0,110	EL	0,948	4
12	Einkommens-Ungleichheit ²²	Verhältnis	04*	4,8	4,8	7,2	PT	3,3	SE	4,4	7
13a	Rate v. Armut bedrohter Pers. vor Sozialtransfers ²³	%	04*	26	26	33	IE	22	LU	24	11
13b	Rate v. Armut bedrohter Pers. nach Sozialtransfers	%	04*	16	17	21	IE PT	11	SE LU FI SE	16	7
14a	Bev. in erwerbslosen Haushalten (18-59 J) ²⁴ (ohne SE)	%	05	10,2	9,8	13,5	BE	5,5	PT	11,1	2
14b	Kinder (0-17 J) in erwerbslosen Haushalten (ohne SE)	%	05	9,6	9,6	16,5	UK	3,0	LU	10,9	4
15af	Frauenanteil in nationalen Parlamenten	%	11/03	24,4	25,8	45,3	SE	8,7	EL	32,2	7
15bf	Frauenanteil im EU-Parlament	%	01/04	31,0	31,0	43,8	FI	11,5	IT	37,4	7
16	Geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen ²⁵	%	04**	15	15	23	DE	5	PT	23	1
17af	Lebenserwartung bei der Geburt – Frauen	Jahre	03	81,2	81,7	83,6	ES	79,9	DK	81,4	8
17am	Lebenserwartung bei der Geburt – Männer	Jahre	03	75,1	76,0	77,9	SE	74,2	PT	75,7	11
18a	Arbeitsunfälle (schwer)	Index (1998=100)	03***	83	82	107	LU UK	68	BE	74	11
18b	Arbeitsunfälle (tödlich)	Je 100.000 Beschäft.	03***	2,5	2,9	7,6	PT	1,1	UK	2,3	10

Diskutiert werden vornehmlich besonders auffällige Positionen des sozialen Profils zu einem möglichst aktuellen Zeitpunkt. Tendenzen der zeitlichen Entwicklung dieses Profils werden gesondert betrachtet. Besondere Aufmerksamkeit – sofern es sich nicht um eigenständige Schlüsselindikatoren gemäß Tab. 1 handelt – gilt auch der Frage nach der geschlechtsspezifischen Ausprägung der verschiedenen Merkmale.

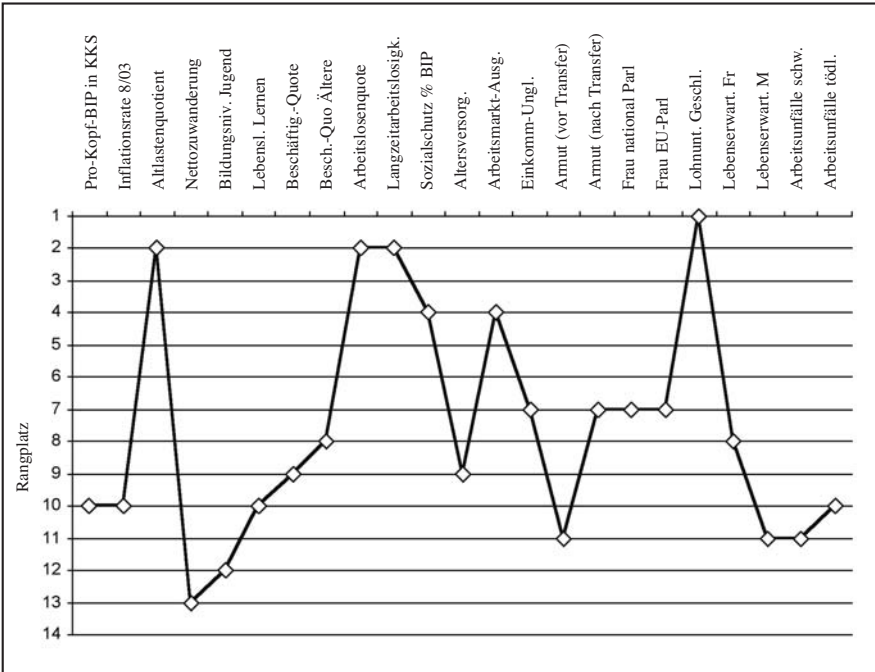
Die Diskussion besonders exponierter einzelner Charakteristika des sozialen Profils im Ländervergleich darf nicht zu der voreiligen Schlussfolgerung verleiten, Deutschland würde sich auch alles in allem durch eine extreme soziale Situation auszeichnen.

Im Gegenteil: In Bezug auf das »aktuelle« soziale Profil (gemäß Tabelle 1) repräsentiert Deutschland von allen EU-15-Ländern die größte Ähnlichkeit zum EU-15-typischen Muster.²⁶ Auch Frankreich, Belgien und Österreich zeigen eine strukturelle Nähe zum EU-15-Durchschnitt. Länder, die besonders stark vom EU-Profil abweichen, sich aber auch voneinander sehr deutlich unterscheiden, sind Luxemburg, Irland, Portugal und Schweden.

- 11 Die im Bericht (European Commission 2004) verwendeten Indikatoren wurden mittels der EUOSTAT-Datenbank aktualisiert: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1133_47800773_1133_47802588&_dad=portal&_schema=PORTAL
- 12 * NL und UK 2003, ** FI 2003, *** Pt 2003.
- 13 Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards pro Kopf der Bevölkerung.
- 14 Die Bezeichnung »Alterslastquotient« im EU-Bericht wird hier aus offensichtlichen Gründen nicht verwendet. Gemeint ist der Anteil der Bevölkerung über 64 Jahre (Prozent) im Verhältnis zur Bevölkerung im »arbeitsfähigen Alter« (15-64 Jahre).
- 15 Wanderungssaldo je 1000 EW.
- 16 Anteil der Jugendlichen (18-24 Jahre) mit Abschluss der Sekundarstufe II (in Prozent der Altersgruppe).
- 17 Personen im Alter von 25-64 Jahren, die in den 4 Wochen vor dem Erhebungsstichtag an Bildungs-/Ausbildungsmaßnahmen teilgenommen haben (Prozent).
- 18 Erwerbstätige in Prozent der 15-64-Jährigen.
- 19 Arbeitslose in Prozent der Erwerbsbevölkerung (Beschäftigte und Arbeitssuchende zwischen 15 und 74 Jahren).
- 20 Arbeitslose (mindestens 1 Jahr arbeitslos) In Prozent der Erwerbsbevölkerung.
- 21 Anteil der Sozialschutzausgaben (Prozent) am Bruttoinlandsprodukt.
- 22 Verhältnis des Gesamteinkommens der 20 Prozent einkommensstärksten Personen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen der 20 Prozent einkommenschwächsten Personen (unterstes Quintil).
- 23 Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen (vor Sozialtransfers) unterhalb der Armutsgrenze (60 Prozent des nationalen Medians der verfügbaren Äquivalenzeinkommen).
- 24 Bevölkerungsanteil der Personen (18-59 Jahre), die in Haushalten leben, in denen kein Mitglied erwerbstätig ist.
- 25 Prozentualer Abstand des Brutto-Stundenlohns zwischen Männern und Frauen (erfasst bei allen Arbeitnehmern (16-64 Jahre) mit mindestens 15 bezahlten Arbeitsstunden).
- 26 Dies wurde durch die Berechnung des quadrierten Euklidischen Abstands zwischen den Ländern mit jenen Variablen aus Tabelle 1 ermittelt, die für alle EU-15-Länder Werte enthalten.

Abbildung 1*

DE: Rangplätze unter den EU-15-Ländern hinsichtlich ausgewählter Schlüsselindikatoren



* Die Schlüsselindikatoren mussten in Abb. 1 verkürzt bezeichnet werden. Vgl. dazu Tab. 1.

Abb. 1 veranschaulicht die Rangpositionen für jene Schlüsselindikatoren aus Tab. 1, die Werte für alle EU-15-Länder ausweisen. In 5 von 23 Merkmalen nimmt Deutschland relativ extreme Positionen ein (Rangwerte 1-3 bzw. 13-15). Nach diesem Maßstab ist Deutschland ein Land mit besonders

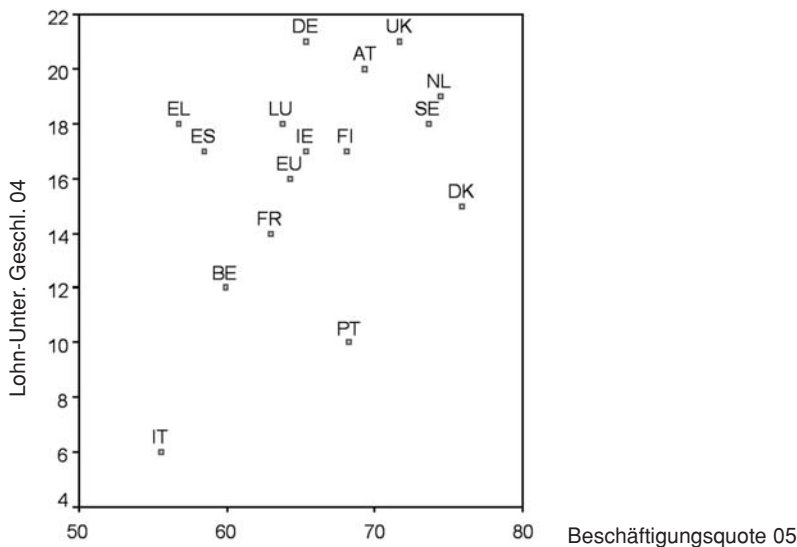
- überalterter Bevölkerung,
- niedriger Zuwanderungsquote,
- hoher Arbeitslosigkeit, insbesondere auch Langzeitarbeitslosigkeit sowie mit
- extrem hohem Einkommensrückstand der Frauen gegenüber den Männern.

Im Ländervergleich erweist sich insbesondere die Kombination von hoher Altersquote und niedriger Zuwanderung als nachteilige Voraussetzung für eine verhältnismäßig ausgewogene demografische Entwicklung. Relativ abgeschlagen ist die Bundesrepublik auch in Bezug auf das Bildungsniveau der Jugend und die Verbreitung des lebensbegleitenden Lernens. Auch hinsichtlich der relativen Wirtschaftskraft (Pro-Kopf-BIP) gibt es einen Rückstand gegenüber den meisten Vergleichsländern.

Eher günstige Positionierungen bestehen hinsichtlich der Inflationsrate, der Lebenserwartung und des Arbeitsschutzes. Bemerkenswert ist auch, dass sich die hohe Arbeitslosigkeit (noch?) nicht in überdurchschnittlichen Armutsquoten niederschlägt.

In keinem der EU-15-Länder ist die Einkommensdiskrepanz zwischen Männern und Frauen so groß wie in Deutschland. Seit mehr als einem Jahrzehnt befindet sich die Bundesrepublik diesbezüglich weit über der EU-15-Marge. Zwischen 1994 und 2004 hat sich die Schere weiter geöffnet – einer tendenziellen Verminderung des Lohnabstands in der Union (von 17 Prozent auf 15 Prozent) stand die Vertiefung der Ungleichheit in Deutschland (von 21 Prozent auf 23 Prozent) gegenüber.

Abbildung 2
Positionierung der EU-25-Länder nach Beschäftigungsquote und geschlechtsspezifischer Lohnungleichheit



Es besteht ein signifikanter Zusammenhang ($r = 0,60$) zwischen dem Grad der Beschäftigung und der geschlechtsspezifischen Lohnungleichheit (Abb. 2). Natürlich spielen mehrere Einflussfaktoren eine Rolle. Nichtsdestoweniger spiegelt sich in dieser Korrelation, dass das Beschäftigungswachstum in der EU zum einen nahezu ausschließlich auf eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückgeht²⁷. Zum

27 Zusammenhang zwischen Beschäftigungsquote (insgesamt) und Beschäftigungsquote (weiblich) 2005: $r = 0,95$ für die EU-15-Länder. Der Korrelationskoeffizient r ($-1 \leq r \leq 1$) ist ein Maß für den statistischen Zusammenhang zwischen zwei Merkmalen.

anderen sind die entsprechenden Arbeitsplätze bevorzugt im Niedriglohnbereich entstanden und in Gestalt von befristeten, Teilzeit- oder Minijobs wiederum vor allem mit weiblichen Beschäftigten besetzt worden. Dies führte besonders in Deutschland zu einem Abbau von sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen, obwohl die Zahl der Erwerbstätigen anstieg (Volz 2006, 296 f.). Deutschland hat im EU-15-Maßstab nur eine durchschnittliche Beschäftigungsrate. Die dennoch extreme Lohnbenachteiligung der Frauen zeigt, dass in der Bundesrepublik nicht nur die dauerhafte Massenarbeitslosigkeit als drängendes soziales Problem gesehen werden muss, sondern ebenfalls die besonders auf Kosten der weiblichen Beschäftigten verlaufende Prekarisierung der Erwerbsarbeit. Die Bemühungen um höhere Beschäftigung müssen deshalb einhergehen mit Vorgaben zur gerechteren Verteilung der Arbeit auch unter den Erwerbstätigen. Verminderung der Arbeitslosigkeit durch fortschreitende Spaltung des Arbeitsmarktes in Beschäftigte erster und zweiter Klasse ist jedenfalls der falsche Weg.

Die EUROSTAT-Erhebungen differenzieren konsequent nach dem Geschlecht. In Tabelle 2 sind für ausgewählte Indikatoren die Unterschiede in den Ausprägungen zwischen dem weiblichen und dem männlichen Teilsample ausgewiesen. Analog zur geschlechtsspezifischen Lohndifferenz überschreitet das Armutsrisiko der weiblichen Bevölkerung das der männlichen in Deutschland stärker als in allen anderen EU-15-Ländern.

Tabelle 2

Ausgewählte Schlüsselindikatoren: Geschlechterdifferenz (w-m) im EU-15-Vergleich

Nr.	Schlüsselindikator	Rechen- einheit	Jahr	EU-15 (Mittelwert)	Max.		Min.		Deutschland	
					Wert	Land	Wert	Land	Wert	Rang EU-15
5	Bildungsniveau Jugendliche	%-Pkte	04	6,3	19,4	PT	0,1	AT	2,7	11
6	Lebenslanges Lernen	%-Pkte	04	1,7	9,7	UK	-0,8	DE	-0,8	15
7a	Beschäftigungsquote	%-Pkte	05	-15,5	-3,8	FI	-28,1	EL	-11,6	5
7b	Beschäftigungsquote Älterer (55 – 64 J)	%-Pkte	05	-17,8	-0,1	FI	-33	EL	-16	7
8a	Arbeitslosenquote	%-Pkte	05	1,9	9,2	EL	-0,8	UK	1,4	8
8b	Langzeitarbeitslosenquote	%-Pkte	05	0,8	6,3	EL	-1,1	IE	0,7	7
13b	Rate v. Armut bedrohter Pers. nach Sozialtransfers	%-Pkte	04	3	5	DE	0	DK LU NL FI	5	1
17a	Lebenserwartung bei der Geburt	%-Pkte	04	5,7	7	FR	4,5	UK	5,7	7

Tabelle 3

Ausgewählte Schlüsselindikatoren: zeitliche Veränderung im EU-15-Vergleich

Nr.	Schlüsselindikator	Rechen- einheit	Zeit- abschnitt ²⁸	EU-15 (Mittelwert)	Max.		Min.		Deutschland	
					Wert	Land	Wert	Land	Wert	Rang EU-15
1	Pro-Kopf-BIP in KKS (Index EU-15=100)	Index Posit.	05-00	0	26,4	LU	-8,17	IT	-0,41	10
7a	Beschäftigungsquote	%-Pkte	05-00	1,7	7	ES	-0,9	PT	-0,2	12
7b	Beschäftigungsquote Älterer (55 – 64 J)	%-Pkte	05-00	6,3	11,1	FI	-0,2	PT	7,8	4
8a	Arbeitslosenquote	%-Pkte	05-00	0,2	3,6	PT	-2,4	IT	2,3	2
8b	Langzeitarbeitslosenquote	%-Pkte	05-00	-0,1	2	PT	-2,4	ES IT	1,3	2
9	Sozialschutzausgaben (% BIP)	%-Pkte	03-00	1,1	3,5	LU	-0,3	UK	0,9	11
12	Einkommens-Ungleichheit (reichstes : ärmstes Fünftel d. Bev.)	Verhältn.-Diff	04'-00**	0,3	0,9	DE	-0,3	BE ES	0,9	1
13b	Rate v. Armut bedrohter Pers. nach Sozialtransfers	%-Pkte	04'-00**	2	6	DE	-2	FR	6	1
16	Geschlechtsspezif. Lohnunterschied ohne Anpassungen	%-Pkte	04-00	-1	3	FI	-8	IE	2	2

Nur wenig differenzieren die Positionen »lebenslanges Lernen« und »Bildungsniveau der Jugendlichen« nach dem Geschlecht. Alles in allem gehört die Bundesrepublik zu jenen EU-Ländern, die in Bezug auf die Geschlechtsdifferenz dem EU-Profil relativ ähnlich sind²⁹.

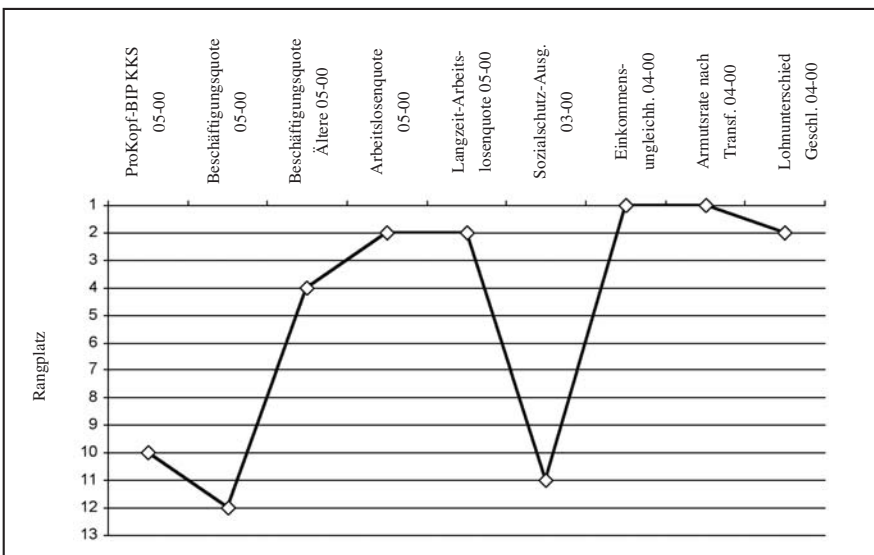
Lässt sich der Befund der strukturellen Ähnlichkeit Deutschlands und der EU auch hinsichtlich der zeitlichen Veränderungen des Sozialprofils nachweisen?

Tabelle 3 weist für ausgewählte Schlüsselindikatoren³⁰ die Merkmalsdifferenzen zwischen einem möglichst aktuellen Zeitpunkt und dem Jahr 2000 im EU-15-Vergleich aus. Abbildung 2 veranschaulicht die entsprechenden Rangpositionen der Bundesrepublik.

Von ähnlichen Tendenzen hinsichtlich der Strukturveränderung zwischen Deutschland und der EU kann keine Rede sein. Die Bundesrepublik nimmt diesbezüglich eher eine Ausnahmeposition ein.

Abbildung 3

DE: Rangplätze unter den EU-15-Ländern hinsichtlich der zeitlichen Veränderung bei ausgewählten Schlüsselindikatoren* (Differenz)**



* In der Abbildung sind die Schlüsselindikatoren in Kurzform benannt, ausführlicher in Tabelle 1.

** Zur Interpretation der Abbildung: Bezeichnungen wie »05-00« oder »03-00« kennzeichnen das erfasste Zeitintervall (2005 zu 2000 bzw. 2003 zu 2000).

28 * NL, UK 2003; ** DK, SE 1999.

29 Maßstab: quadrierte Euklidische Distanzen zwischen den EU-15-Ländern in Bezug auf die Variablen von Tab. 2.

30 Die Auswahl hing auch davon ab, ob Werte für den Zeitvergleich verfügbar waren.

Die *Entwicklung der sozialen Lage in Deutschland ist* – gemessen an den einbezogenen Indikatoren und im betrachteten Zeitintervall – *durch eine Tendenz zur Verschlechterung* gegenüber den meisten anderen EU-15-Ländern *gekennzeichnet*. Mit Ausnahme der Merkmale Beschäftigungsquote Älterer und Sozialschutzausgaben ist auch eine absolute Verschlechterung festzustellen (Tab. 3).

Extrem ungünstig entwickelte sich die Arbeitsmarktsituation in Deutschland. Nur in Portugal erhöhten sich die Arbeitslosen- und Langzeit-Arbeitslosen-Quoten noch kräftiger. Armutsrisiko und Einkommensungleichheit erfuhren in Deutschland einen maximalen Zuwachs³¹. In manchen EU-Ländern (Frankreich, Luxemburg) konnte demgegenüber die Armutsquote sogar gesenkt bzw. deren Wachstum verhindert werden (Griechenland, Portugal, Finnland). Angesichts des Minuswachstums des Pro-Kopf-BIP verschlechtert sich die ohnehin relativ ungünstige Position Deutschlands im EU-Vergleich noch mehr.

»Die Konstellation von zunehmend ungleicherer Einkommensverteilung, schwachem Wirtschaftswachstum und steigender Arbeitslosigkeit verfestigt sich weiter« (Arbeitsgruppe ... 2006, 11). Dieser Befund ergibt sich auch bei der Analyse von Merkmalen des sozioökonomischen Profils Deutschlands im EU-Ländervergleich.

Im Hinblick auf den »aktuellen« Stand der Entwicklung zeigt das soziale Profil der Bundesrepublik große Ähnlichkeit mit den charakteristischen EU-15-Merkmalen. Die Veränderungstendenzen dieser Struktur weisen jedoch in die Richtung einer deutlichen Verschlechterung der sozialen Lage in Deutschland und der deutschen Position im EU-Länder-Vergleich.

Literatur:

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006: Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung. Köln: PapyRossa Verlag
- Europäische Kommission 2004: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004 – Kurzfassung. Luxemburg
- European Commission 2004: The social situation in the European Union 2004. Luxembourg
- Guio, Anne-Catherine 2005: Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung in EU-25. In: Eurostat 2005: Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen, 13/2005, 1-7
- Körner, Thomas/Iris Meyer/Hartmut Minkel/Ulrike Timm 2005: Leben in Europa – Die neue Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen. In: Wirtschaft und Statistik 11/2005, 1137-1152
- Volz, Joachim 2006: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Währungsunion. In: Wochenbericht des DIW 19/2006, 295-299

31 In Deutschland erhöhte sich das Armutsrisiko um spektakuläre 6 Prozentpunkte. In keinem anderen EU-15-Land überstieg die Differenz 2 Prozentpunkte.

2.1.2 Datenreport

Der Datenreport (vgl. z. B. Statistisches Bundesamt 2006) ist ein außerordentlich wichtiger nationaler Sozialbericht. Seine Bedeutung ergibt sich aus mehreren charakteristischen Eigenschaften.

Von dem Anspruch eines »comprehensive social reports« (Noll 2001, 667) zeugen weniger der Umfang (2006 ca. 680 Seiten) als vielmehr die thematische Breite und die vielfältige und weite empirische Basis. Letzteres drückt auch der Untertitel aus: »Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland«.

Seit seiner zweiten Auflage ist der Datenreport in mehrfacher Hinsicht durch eine charakteristische duale Struktur geprägt, der auch eine klare zweigeteilte Gliederung entspricht.¹ Es handelt sich um eine Kombination von amtlicher (Teil I) und (sozial-)wissenschaftlicher Berichterstattung (Teil II). Der amtliche Bericht (Teil I) liegt in der Verantwortung des Statistischen Bundesamtes und basiert auf Daten der amtlichen Statistik. Der sozialwissenschaftliche Berichtsteil (Teil II) wird herausgegeben von Roland Habich, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Heinz-Herbert Noll, Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen Mannheim (ZUMA), und unter maßgeblicher Beteiligung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin. Teil II gründet sich auch auf »eine nichtamtliche, spezifisch sozialwissenschaftliche Datenbasis« (Statistisches Bundesamt 2006, 436). Sie besteht aus »verschiedenen kontinuierlich angelegten Erhebungsprogrammen der empirischen Sozialforschung ..., die speziell für die gesellschaftliche Dauerbeobachtung konzipiert sind: das Sozio-oekonomische Panel (SOEP), der Wohlfahrtssurvey und die daran anschließenden Erhebungen ›Wohlfahrtssurvey-Trend‹ sowie die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS)« (437). Außerdem werden u. a. Datensätze einiger europäischer Umfragen verwendet.

Beispielhaft ist das Bemühen um eine periodische, z. T. sogar laufende Aktualisierung sowohl des Datenmaterials als auch der verbalen Interpretation. Der Datenreport erscheint etwa im zweijährigen Rhythmus. Die bisher letzte, elfte, Auflage wurde 2006 herausgebracht. Neuerdings ist auch die laufende Ausgabe dynamischen Veränderungen unterworfen. So mussten die Nutzer der Ausgabe von 2004 bei einigen Themen nicht bis zur Neuauflage 2006 warten, sondern konnten ohne weiteres aktualisierte Daten und Textaussagen (kapitelweise) aus dem Internet beziehen.

Damit ist ein weiterer Vorzug dieser Berichtsform angesprochen – die leichte Zugänglichkeit und komfortable Nutzbarkeit für jeder»mann«. So sind die gedruckte Ausgabe² und/oder die CD-ROM-Version des Datenreports mit einem sehr

1 Teil I: Gesellschaft, Wirtschaft, Staat im Spiegel der Statistik; Teil II: Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden im vereinten Deutschland.

2 Unverständlich ist, dass bei der Ausgabe 2006 zwischen dem Termin der Buchvorstellung im September 2006 nach Auskunft der Bundeszentrale für politische Bildung und dem Zeitpunkt, zu dem der Report als gedrucktes Exemplar erhältlich ist, Monate vergehen.

geringen Schutzbetrag zu erhalten, darüber hinaus sind die Gesamtausgabe ebenso wie einzelne Kapitel per Internet abrufbar. Einerseits geht es mit dieser Publikation darum, »den Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft handlungsrelevante Informationen zur Verfügung zu stellen, aber mehr noch stellt sich der Datenreport die Aufgabe, dem Informationsbedürfnis einer interessierten Öffentlichkeit gerecht zu werden« (Statistisches Bundesamt 2006, 436). Letzteres wird auch dadurch abgesichert, dass der Report als Schriftenreihe und zu den nutzerfreundlichen Bezugsbedingungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) erscheint – ein Hinweis auch auf die Bedeutung der Sozialberichterstattung im Allgemeinen und des Sozialreports im Besonderen für die politische Bildung. Mit verständlicher und anschaulicher Darstellungsweise bietet sich die Publikation einem breiten Nutzerkreis an.

Beide Berichtsteile folgen den gleichen Gliederungsprinzipien und überlagern und ergänzen sich sehr sinnvoll. Während mittels der amtlichen Statistik gewissermaßen die objektive Seite der sozialen Lage und ihrer Entwicklungstrends abgebildet wird, lassen sich auf Grundlage der Umfragebefunde sowohl die objektiven Lebensverhältnisse als auch deren subjektive Reflexion und Bewertung auf der individuellen Ebene etwa in Gestalt von Einstellungen, Hoffnungen, Erwartungen, Zufriedenheiten, Bewertungen, Präferenzen darstellen. Darüber hinaus wird so auch die Wahrnehmung von gesellschaftlichen Qualitäten und ihren Veränderung analysiert z. B. in Bezug auf Demokratie, soziale Gerechtigkeit, Bewertung der Politik gesellschaftlicher Institutionen etc.

Der Zeitvergleich wird als konsequentes Berichtsprinzip befolgt. Zeitreihen erleichtern es, Tendenzen und Trends der gesellschaftlichen Entwicklung zu erkennen. Mit zahlreichen Karten, Diagrammen und Abbildungen werden die tabellari-schen und textlichen Darstellungen anschaulich und verständlich.

Der seit den 1990er Jahren in räumlicher Hinsicht dominierende innerdeutsche Ost-West-Vergleich wurde mittlerweile reduziert, aber nicht aufgegeben. Die Herausgeber des Teils II sind der Auffassung, dass trotz »der nach wie vor bestehenden Disparitäten zwischen Ost- und Westdeutschland ... mittlerweile andere Probleme in den Vordergrund getreten« (ebenda, 435) sind – z. B. die Wachstumsschwäche der Wirtschaft, die unzureichenden Beschäftigungsmöglichkeiten, ungelöste Probleme der sozialen Sicherungssysteme, Defizite im Bildungswesen, Fragen der Integration von Migranten und des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Allgemeinen sowie die Stellung Deutschlands im internationalen Wettbewerb.

Angesichts der wachsenden Verflechtungen innerhalb der Europäischen Union enthält der Datenreport Beiträge, in denen »der Vergleich verschiedener europäischer Gesellschaften im Vordergrund steht und die Situation in Deutschland im europäischen Kontext betrachtet wird« (ebenda, 435).

Dass die Ost-West-Dimension im Teil I³ bei der Analyse wichtiger Berichtsfelder wie z. B. Gesundheit, soziale Sicherung, Dienstleistungen, Justiz, öffentliche Haus-

3 Im Teil II wird der Ost-West-Vergleich nahezu durchgehend praktiziert.

halte, produzierendes Gewerbe völlig unbeachtet bleibt, bedeutet einen bedauerlichen Informationsverlust. Durch ein hohes Maß der Ost-West-Annäherung ist dieser Verzicht nicht zu rechtfertigen. Im Gegenteil belegen die Kontraste und Tendenzen z. B. der demografischen Entwicklung, der Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit die Gefahr einer dauerhaften sozialen West-Ost-Spaltung. Der Zurückführung des Ost-West-Vergleichs mutet somit eher als Verdrängung eines auf längere Sicht unlösbar erscheinenden Problems an. Dies bekräftigt den Eindruck, als hätte die innere Einheit Deutschlands, die konsequente und nachhaltige Verminderung des sozialen West-Ost-Gefälles ihre Präferenz auf der politischen Agenda verloren.

Verschiedene Sachverhalte werden auch im Vergleich der Bundesländer dargestellt. Nach anderen räumlichen Rastern, z. B. Gemeindegrößengruppen, wird nicht differenziert.

Die relativ stabile Grundstruktur der verschiedenen Ausgaben des Datenreports ist unter den Gesichtspunkten Periodizität und Vergleichbarkeit unbedingt ein Vorzug. Andererseits passt sich die Gliederung flexibel neuen Entwicklungen, Bedarfen und Diskursen an. Während z. B. die Ausgabe von 1994 noch keinen Abschnitt über die EU bzw. Europa enthielt⁴, weisen in den neueren Ausgaben beide Teile ein solches Kapitel auf – »Deutschland und die Europäische Union« (Teil I) bzw. »Deutschland und Europa« (Teil II). Neue Themen gegenüber der Ausgabe von 2004 sind z. B. im Teil I differenziertere Analysen zur Arbeitslosigkeit (besonders betroffene Personengruppen, Unterstützungsleistungen, regionaler und internationaler Vergleich) und zum Dienstleistungsbereich. Im Teil II sind mehrere Kapitel neu hinzugekommen: »Einstellungen zur Rolle der Frau«, »Lebensbedingungen im regionalen Vergleich« sowie »Einstellungen zu sozialer Ungleichheit«, »Freizeitaktivitäten und Mediennutzung«, »Öffentliche Sicherheit und Kriminalitätsbedrohung«.

Die Kapitelgliederungen im Teil I der beiden letzten Ausgaben unterscheiden sich nur darin, dass das Kapitel zur Geschichte des Statistischen Bundesamtes in der Ausgabe von 2006 nicht mehr enthalten ist. Im Teil II sind gegenüber 2004 die Kapitel »Einstellungen und Kontakte zu Ausländern«, und »Zeitverwendung« nicht enthalten.

Themenbreite und die Widerspiegelung von objektivem Sein und subjektivem Erleben sind markante Vorzüge des Datenreports. »Das Besondere am Datenreport ist sein Charakter als Gemeinschaftsprodukt von amtlicher Statistik und wissenschaftlicher Sozialforschung. ... Der Datenreport ist damit zu einem wesentlichen Teil deutscher Sozialberichterstattung geworden«, wird im Vorwort (ebenda, 15) hervorgehoben.

4 In der Ausgabe 1994 gab es einen Abschnitt »Internationale Übersichten« (Teil I).

Die duale Struktur ist aber nicht nur Vorzug, sondern zugleich ein schwer überwindbares konzeptionelles Problem. Die gemeinsame thematische Basis fordert offenkundig einen integrativen konzeptionellen Ansatz heraus, doch wird ein solches Herangehen konterkariert, indem sich die strenge institutionelle Arbeitsteilung und die separierte Arbeitsweise als Barriere erweisen. Eine Integration von amtlicher und wissenschaftlicher Sozialberichterstattung findet nicht statt. Es gibt weder eine explizite Konfrontation der amtlichen und sozialwissenschaftlichen Befunde noch eine gemeinsame Zusammenführung der beiden Interpretationsperspektiven. Angesichts ähnlicher oder gar gleichlautender Kapitelüberschriften in beiden Teilen⁸ wird dem Leser dieser Mangel deutlich. Dies ist allerdings keine neue Erkenntnis, wie auch die selbstkritische Sicht eines Mitverantwortlichen⁹ zeigt: »Beschränkungen resultieren vor allem daraus, dass die Bestandsaufnahmen von amtlicher Statistik und empirischer Sozialforschung bisher noch nicht zu einem einheitlichen, die objektiven Lebensbedingungen und die subjektiv wahrgenommene Lebensqualität insgesamt bilanzierenden und evaluierenden Sozialbericht zusammengefügt und integriert worden sind« (Noll 2001, 668). Dieses Problem ist indes nicht ohne weiteres lösbar. Denn dafür müssten Arbeitsteilung und Kompetenzzuweisung stark verändert werden, die Herkunft der Daten dürfte z. B. nicht länger über die Interpretationsmacht entscheiden, und jeder Abschnitt wäre als interinstitutionelle Gemeinschaftsleistung zu erarbeiten.

Auch in einer weiteren Hinsicht könnte ein integratives Herangehen Erkenntniswert und Rezeption des Datenreports befördern. Angesichts der thematischen Vielfalt wie auch der doppelten Darstellungsweise der z. T. sehr unterschiedlichen Sachgebiete vermisst man ein zusammenfassendes und verallgemeinerndes Kapitel, in dem die grundlegenden objektiven und subjektiven Züge der sozialen Lage in Deutschland und ihrer Entwicklungstendenzen einschließlich der neuen Aspekte resümierend dargestellt werden. Wie hat sich z. B. die soziale Ungleichheit zwischen Ost- und Westdeutschland im Zeitvergleich entwickelt? Auf Fragen dieses Typs gibt der Datenreport keine Antwort, und sie werden auch nicht gestellt.

Ausgewählte inhaltliche Aussagen des Datenreports werden unten im Zusammenhang mit Auswertung verschiedener Berichtsthemen behandelt.

8 Z. B. Bildung, Umwelt, Wohnen(I)/Wohnverhältnisse und Wohnkosten(II), Deutschland und die Europäische Union(I)/Deutschland und Europa(II).

9 Herbert Noll und Roland Habich sind Hrsg. von Teil II des Sozialreports (Statistisches Bundesamt 2004).

Literatur:

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2004: Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland.
Bonn

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2006: Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland.
Bonn

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1994: Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland.
Bonn

Noll, Heinz-Herbert 2001: Sozialstatistik und Sozialberichterstattung. In: Schäfer/Zapf 2001, 663 – 671

2.1.3 Der »Sozialreport 2004« zu den neuen Bundesländern

Mit dem »Sozialreport 2004. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern« (Winkler 2004) liegt bereits die 9. Folge dieser Buchreihe vor.

Diese Reports analysieren seit Beginn der Vereinigung die soziale Lage und Entwicklung der ostdeutschen Bundesländer und den Prozess ihrer Integration in das vereinigte Deutschland. Dieser Aufgabe dienen auch spezielle Berichte zur sozialen Lage ausgewählter Gruppen (Ältere, Arbeitslose, Behinderte¹) der ostdeutschen Bevölkerung vom gleichen wissenschaftlichen Institut.² Wolfgang Zapf, Nestor der (west)deutschen Sozialberichterstattung, würdigte diese Leistung, sie sei »der wichtigste ostdeutsche Beitrag zur Sozialberichterstattung« (8/9)³.

Stand, Entwicklungstempo und -richtung der sozialen Ost-West-Annäherung in Deutschland werden mit nachlassender öffentlicher Aufmerksamkeit verfolgt. Der Sozialreport belegt, dass die Ost-West-Differenz keinen Bedeutungsverlust erlitten hat, sondern nach wie vor ein gravierendes gesamtgesellschaftliches Problem darstellt. Die soziale Benachteiligung des Ostens hat sich in wesentlichen Bereichen verfestigt. Die Analyse der sozialen Lage in Ostdeutschland liegt nicht nur im Interesse der ostdeutschen Bevölkerung. Sie weist immer wieder mit Nachdruck auf eine nach wie vor unerledigte Hauptaufgabe der gesamtdeutschen Politik hin. Es handelt sich um einen maßgeblichen und gut fundierten Beitrag zur nationalen Bilanz.

Die Notwendigkeit, diese Analysen mit der spezifisch ostdeutschen Perspektive auch in Zukunft weiterzuführen, wird an einem Resümee des Reports 2004 deutlich. Danach »erweisen sich Ost- wie Westdeutsche mehr als zuvor und mehr als angenommen als spezifische Gruppen mit besonderen Denk- und Verhaltensstrukturen, Werten, Wertorientierungen und Erwartungen sowie Vergangenheits- und Gegenwartsbewertungen« (8).

Der Sozialreport repräsentiert beispielhaft das Konzept einer integrierten Sozialberichterstattung. Dies äußert sich in der thematischen Breite der Analysen, in der Berücksichtigung von objektiven und subjektiven Aspekten der sozialen Lage, in der empirischen Basis (Einheit von sozialwissenschaftlichen Umfragedaten und amtlicher Statistik), in der zeitlichen und räumlichen Differenzierung, in der Einheit von Beschreibung und Wertung und in der Zusammenführung und Verallgemeinerung der Einzelanalysen (Zusammenfassung). Die wirtschafts- und sozialpolitische Handlungsrelevanz der Befunde ist offenkundig, wenngleich explizite Schlussfolgerungen eher selten herausgearbeitet werden. Die Voraussetzungen für den dafür nötigen Diskurs mit Einbeziehung der politischen und zivilgesellschaftlichen Institutionen liegen jedenfalls mit dem Report vor.

1 2005 erschien der Sozialreport 2005 50+ (Winkler [Hrsg.] 2005).

2 Von 1993 bis 2001 gab das Sozialwissenschaftliche Forschungszentrum Berlin-Brandenburg e.V. auch die Quartalszeitschrift »Sozialreport. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern« heraus.

3 Seitenangaben ohne Quellenverweis beziehen sich in diesem Abschnitt auf Winkler 2004.

Konzeptionell verfolgt der Report zwei Schwerpunkte:

Erstens sollen objektive statistische Daten zu den behandelten Sachgebieten mit der Darstellung subjektiver Reflexionen der Ostdeutschen verbunden werden. Deshalb liegt jeder Ausgabe des Sozialreports auch jeweils eine Bevölkerungsbefragung zugrunde, deren Auswertung mit Darstellung von Befunden der amtlichen Statistik verbunden wird.

Der Report 2004 findet in der vierzehnten Erhebung⁴ seit 1990 »zu den Auffassungen und Befindlichkeiten der Bürger der neuen Bundesländer zu ihrer sozialen Lage und Entwicklung« (8) seine entscheidende Basis. Ein bemerkenswerter Vorzug der Sozialreports besteht in der organischen Verbindung zwischen der Analyse der objektiven sozialen Lage (im Lichte der Befragungsergebnisse wie der amtlichen Statistik) einerseits und ihrer subjektiven Bewertung in Gestalt von Zufriedenheiten, Hoffnungen, Befürchtungen, Erwartungen, Bewertungen etc. andererseits. Hervorhebenswert ist darüber hinaus, dass der Sozialreport nicht nur die individuelle Ebene der sozialen Lage in ihrer Konstellation von objektiven Lebensbedingungen und subjektiver Befindlichkeit reflektiert, sondern dass darüber hinaus die gesellschaftliche Ebene erkundet wird – zum einen durch die Darstellung der objektiven Komponente (Arbeitslosenquoten etc.), zum anderen als wahrgenommene Qualität der Gesellschaft (z. B. Zufriedenheit mit Demokratieentwicklung; Erwartungen in demokratische Entwicklung, Aussagen zur sozialen Gerechtigkeit usw.).

Zweitens sind die Autor/innen bestrebt, »eine Beschreibung der sozialen Situation zu erreichen, die alle Lebensbereiche erfasst und weder arbeits- noch einkommenszentriert ist« (10).

Im Vergleich zur vorangegangenen Ausgabe (Winkler 2002) wurden Autorenkollektiv, Umfang und Anzahl der Kapitel erweitert.

Der Report umfasst die Bereiche:

- Leben in den neuen Bundesländern mit den Schwerpunkten: Zufriedenheiten, Hoffnungen, Vereinigungsbewertung,
- 2003 – Jahr der »Sozialreformen«^(*)⁵,
- Erwerbsarbeit/ Arbeitsmarkt,
- Einkommen,
- Wohnsituation (*),
- Bevölkerungsentwicklung (*),
- Frauen (*),
- Demokratie und gesellschaftliche Mitwirkung.

In der konzeptionellen Anlage zeigen sich die Autoren wichtigen Qualitätsanforderungen an die Gestaltung von Sozialberichten verpflichtet:

4 Aus finanziellen Gründen wird die Erhebung seit 2002 auf postalischem Weg vorgenommen.

5 (*) neuer Abschnitt gegenüber 2002.

Zeitvergleich: Indem die Befunde grundsätzlich in Zeitreihen präsentiert und in Diagrammen veranschaulicht werden, können Trends der Entwicklung erkannt und diskutiert werden. So wird nicht nur die Entwicklung seit dem zuletzt erschienenen Report reflektiert, sondern auch in den Zusammenhang mit dem gesamten Zeitraum seit der deutsch-deutschen Vereinigung gestellt.

Raumvergleich: Im Mittelpunkt steht die soziale Lage und die Entwicklung Ostdeutschlands als Ganzes. Die Möglichkeiten, die Befragungsergebnisse räumlich differenziert darzustellen, sind auf Grund der begrenzten Zahl der Befragten beschränkt, verschiedentlich erfolgte der Vergleich nach ostdeutschen Bundesländern. Eine Ost-West-Unterscheidung ist mit den Daten der Befragung prinzipiell nicht möglich. Jedoch wurden auf Basis der amtlichen Statistik und unter Hinzuziehung anderer Erhebungen (z. B. SOEP) häufig und detailliert Ost-West-Vergleiche vorgenommen (z. B. im Abschnitt Erwerbsarbeit) – leider kaum beim Thema Einkommensentwicklung.

Soziale Differenzierung: Die Befunde werden konsequent sozial differenziert aufbereitet und ausgewertet. Unterscheidungskriterien sind vor allem Geschlecht, Qualifikation, Alter, Erwerbsstatus, aber auch z. B. Haushalts- bzw. Familienform, eigene wirtschaftliche Lage, soziale Schicht.

Wertung: Die Autoren beweisen den Mut zur Wertung der Ergebnisse ihrer Analyse und zugleich den zur spezifisch ostdeutschen Perspektive. So treten sie der Annahme entgegen, »dass die Bürger der neuen Bundesländer ihre Bewertungen zu ihren Lebensverhältnissen vorrangig aus ihrer Vergangenheit und dem ständigen DDR-Vergleich heraus vornehmen würden. Die Bewertungen reflektieren die Realitäten des Lebens in den neuen Bundesländern – im Vergleich zu den letzten Jahren (nicht zur DDR) und zu den Lebensverhältnissen in den alten Bundesländern« (23). Dieser Mut zur Wertung zeigt sich z. B. auch in der Darstellung von Zusammenhängen zwischen sozialer Ungleichheit und sozialer Gerechtigkeit, womit zugleich ein Erklärungsansatz geliefert wird, warum die Integration der Ostdeutschen in das wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle System der Bundesrepublik Deutschland noch so wenig fortgeschritten ist (26). In diesem Zusammenhang steht auch die zugespitzte These, wonach sich »eine eigenständige stabile Ost-Identität (Identifikation) herausgebildet hat« (23).

Zu den *Hauptergebnissen* des Reports 2004 zählen wohl die folgenden Aussagen:

Es gibt keinen gemeinsamen Nenner der bis dahin 15-jährigen Entwicklung von 15 Millionen Menschen, auch keine Positives gegen Negatives aufrechnende Bilanz. »Es war/ist eine positive Entwicklung mit deutlich werdenden ›Wohlstandsverlusten‹, die sich in zunehmendem Maße an eigenen anstelle fremdbestimmten ›Normativen‹ orientiert« (79). eingeschätzt wird – mit Verweis auf Wolfgang Thierse – »dass die Stimmung im Osten weiter gekippt ist« und vormalig positive Bewertungen eine rückläufige Tendenz zeigen – »von einem subjektiven Wohlbefinden zu einem zunehmend subjektiven ›Unwohlsein‹« und zu Zukunftsunsicherheit.

cherheiten (9). Dies ist in den neuen Bundesländern mit der Gefahr verbunden, dass sich »politische Einstellungen und Haltungen der Resignation und Zurückhaltung in der Partizipation dauerhaft verfestigen« (331).

In *objektiver* Hinsicht ist die soziale Lage vor allem durch eine weitere Verschlechterung der Arbeitsmarktsituation gekennzeichnet. So verminderte sich die Zahl der Erwerbstätigen, noch schneller die der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. »Die Trennung in zwei unterschiedliche Arbeitsmärkte ist geblieben. Die Arbeitsmarktsituation wird in den neuen Bundesländern über Arbeitslosigkeit hinaus durch ein hohes Maß an Unterbeschäftigung bzw. nicht erwünschter Nicht-Beschäftigung geprägt« (17). Die Nettoeinkommen sanken, überdurchschnittlich bei Frauen. »Die Einkommensposition von Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden haben sich erneut verschlechtert« (18). Eine Erhöhung des Anteils der Einkommensarmen⁶ war damit nicht verbunden. Hinsichtlich des Wohnungssektors ist die Lage wesentlich entspannter. Für Ostdeutschland wird eine angemessene Wohnungsversorgung konstatiert (19). Die Bevölkerungszahl sank in den neuen Bundesländer auch weiterhin. Seit 1998 addieren sich die Verluste durch Negativsaldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der Wanderungsbeziehungen mit Westdeutschland. Geburtenrückgang und Wanderungsverluste an junger Bevölkerung beschleunigen die Alterung der ostdeutschen Bevölkerung erheblich. Frauen sind überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen, ihre Erwerbsbeteiligung wurde stark zurückgedrängt. Der Gleichstellungsvorsprung von Frauen in der DDR gegenüber denen der ehemaligen westdeutschen Bundesrepublik (Geißler) ist »aufgezehrt« (20). Die soziale Ungleichheit im weiblichen Segment der ostdeutschen Bevölkerung ist gewachsen.

Zu den unausweichlichen Konsequenzen dieser Entwicklung gehört, dass die Sozialaufwendungen in den neuen Bundesländern nach wie vor sehr hoch sind und eine wachsende Tendenz zeigen. Jedoch stellt der Sozialreport auch klar, dass es sich dabei zum einen um »normale« Ausgleichsleistungen im Zusammenhang mit sinkender Beschäftigung und niedriger Produktivität handelt, nicht aber um »Sonderleistungen« wie es der Begriff Transferleistungen suggeriert und wie es medial verbreitet wird. Zum anderen waren bis 2001 die sozialen Pro-Kopf-Leistungen in Ostdeutschland nicht höher als in den alten Bundesländern und in den ausgewiesenen Einzelpositionen lagen sie mit Ausnahme des Postens Beschäftigung durchweg deutlich unter dem westdeutschen Niveau (92 f.).

Die *subjektive Bewertung* der sozialen Lage und ihrer Entwicklung korrespondiert mit den geschilderten objektiven Tatsachen. Charakteristisch sind »eine zunehmend hohe Zukunftsverunsicherung und sich deutlich verschlechternde Bewertungen der gegenwärtigen wirtschaftlichen Lage« (13). Angesichts der nicht erfolgten Ost-West-Angleichung offenbart sich ein »Gefühl der kollektiven Ab-

6 Maßstab: unterhalb 50 Prozent des äquivalenzgewichteten Pro-Kopf-Einkommens nach aktueller OECD-Skala (231).

wertung erbrachter Lebensarbeitsleistung und nicht gerechtfertigter Ungleichbehandlung bei einer großen Mehrheit der Bürger« (13). 45 Prozent der Befragten »stellen für sich eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Vergleich zu vor fünf Jahren fest« (14). Nur eine kleine Minderheit (4 Prozent) der Befragten erwartet im Alter ein lebensstandardsicherndes Einkommen. Weiter gewachsen sind die individuellen Befürchtungen, arbeitslos zu werden oder zu bleiben (17).

Mit dieser Entwicklung korrespondiert ein weiterer Rückgang der allgemeinen Lebenszufriedenheit (14). Dies wird als Reaktion auf reale Wohlstandseinbußen erklärt. Bei den über 60-Jährigen fällt der Zufriedenheitsverlust am höchsten aus. Die Zufriedenheit mit dem eigenen politischen Einfluss hat einen »erneuten Tiefpunkt« erreicht (21).

Folgerichtig werden die *politischen Verhältnisse* relativ ungünstig bewertet. Etwa die Hälfte der Befragten sieht ihre Interessen »durch die Regierung und Opposition, durch einzelne Parteien und Verbände nicht vertreten« (15). Nach wie vor besteht nur geringes Vertrauen in wichtige gesellschaftliche Institutionen wie z. B. Bundestag und Bundesregierung.

Hinsichtlich der *demokratischen Aktivität*⁷ wird die Tendenz des Rückzugs in eine »Zuschauerdemokratie« beobachtet, »die sich auf reine Beobachter- und Kritikerpositionen begrenzt, der es weitgehend an Interessenartikulation, Konflikt- austragung und Nutzung von Chancen zur aktiveren Gestaltung der Verhältnisse mangelt. Gleichzeitig ist eine stärkere Beteiligung der Ostdeutschen in Vereinen, Verbänden und Initiativen festzustellen« (21).

Ausgehend von der Überlegung, dass das Jahr 2003 als »Jahr der Reformen« in die Geschichte der Bundesrepublik eingehen wird (8), bildet die *Einstellung* der Ostdeutschen zu den *Sozialreformen* einen wichtigen Schwerpunkt des Sozialreport 2004. Von wenig Vertrauen in die praktizierte Sozialpolitik zeugt die Einschätzung, dass der Umbau des Sozialstaates »nicht als notwendige Umgestaltung für alle, sondern als Angriff auf Lebensstandard und damit Lebensqualität für die Mehrheit zu Gunsten von Minderheiten in Wirtschaft und Politik empfunden« wird (14). Überwiegend wird Umbau »als Umbau eines sich von der ›sozialen‹ Marktwirtschaft entfernenden Staates zu Gunsten einer liberalisierten Marktwirtschaft im Interesse der Unternehmer, Kassenvereinigungen und Versicherungen« gesehen (15).

Die von der rot-grünen Bundesregierung verfochtenen Reformprojekte, insbesondere die Arbeitsmarkt-, Gesundheits- und Rentenreform, denen jeweils relativ ausführliche Erläuterungen und Analysen gewidmet sind, werden alles in allem als eine »Bedrohung des sozialen Friedens und der Solidarität« (166) charakterisiert.

Hinsichtlich der deutschen Einheit wird eingeschätzt, »dass der Angleichungsprozess noch Jahrzehnte dauern wird, wenn er überhaupt als Zielsetzung noch real ist« (57). Negative Entwicklung auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt, Vertiefung

7 Siehe dazu 2.3.3

der sozialen Ungleichheit, Stagnation der Ost-West-Annäherung etc. sowie die damit einhergehenden Frustrationen der Bevölkerung spiegeln sich zwangsläufig in zahlreichen kritischen Positionen der Analyse der letzten Jahre. Nichtsdestoweniger zeichnet der Sozialreport eine positive Gesamtbilanz der deutschen Vereinigung, die nicht nur den Beweis eines durch die Bürger getragenen friedlichen Systemwechsels erbrachte, sondern auch »spürbare Verbesserungen der Lebensverhältnisse« (57) für die ostdeutsche Bevölkerung zur Folge hatte. Dem entspricht auch, dass sich die ostdeutsche Bevölkerung in ihrer überwiegenden Mehrheit alles in allem zur deutschen Einheit bekennt: 2003 bewerteten 36 Prozent der befragten Bürger der neuen Bundesländer die Einheit vorrangig als Gewinn, für 30 Prozent hielten sich Gewinn und Verlust die Waage, und 30 Prozent bilanzieren für sich vor allem Verlust (58).

Auf die folgenden Aspekte soll noch kurz eingegangen werden: Erwerbsarbeit und Arbeitsmarkt, Ost-Identität, sozial differenzierte Bewertung der deutschen Einheit.

Erwerbsarbeit und Arbeitsmarkt

Auch wenn die Autoren eine arbeitszentrierte Darstellung zu Recht vermeiden wollen – die ausschlaggebende Rolle der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland wird als Hauptursache für die resignativen Tendenzen der Stimmung im Osten überzeugend herausgearbeitet: »Die von Bürgerinnen und Bürgern für das eigene Leben gesteckten Ziele erwiesen/erweisen sich für einen großen Teil der Bevölkerung als nicht erreichbar« (168). Solche Ziele sind insbesondere die eigene Erwerbsarbeit als leistungsgerechte Basis eines angemessenen Lebensstandards, der Absicherung vor sozialen Risiken und eines sozial gesicherten Alterseinkommens sowie die Möglichkeit, Erwerbsarbeit und familiäre Verpflichtungen zu verbinden.

Diese Enttäuschungen fallen umso mehr ins Gewicht, als in Ostdeutschland nach wie vor eine stärkere Erwerbsarbeitsorientierung besteht als im früheren Bundesgebiet. Trotz massenhafter Ausgrenzung aus der Erwerbsarbeit ist im Osten Deutschlands ein Wertewandel in Bezug auf Arbeit nicht eingetreten. Doch reflektiert die sehr hohe Wertschätzung der Arbeit hier »nicht nur das Bedürfnis zu arbeiten, sondern auch das Fehlen der Möglichkeiten«, dieses Bedürfnis zu befriedigen (175).

Im Osten ist die *Erwerbslosigkeit* mehr als doppelt so hoch wie im alten Bundesgebiet. D. h. nach wie vor existiert die Ost-West-Spaltung des Arbeitsmarktes. Im Osten hat sich die Arbeitslosigkeit auf hohem Niveau stabilisiert. Darüber hinaus besteht aber ein hohes Maß an Unterbeschäftigung bzw. nicht erwünschter Nichtbeschäftigung, die nur partiell in den Arbeitslosenquoten sichtbar wird. In einer differenzierten Darstellung wird auf eine Defizitquote (fehlende Arbeitsplätze) von über 50 Prozent geschlossen (189). Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland er-

fuhr auch wesentliche Strukturveränderungen, z. B. indem der Frauenanteil durch Verdrängen in die stille Reserve abgesenkt wird, auch wächst der Anteil der Langzeitarbeitslosen. Die Tendenz des vorzeitigen Ausstiegs aus dem Erwerbsleben verfestigt sich (189 f.).

In Bezug auf die Erwerbstätigkeit ist u. a. auf die folgenden Besonderheiten hinzuweisen:

Wirtschaftswachstum führt nicht zu Beschäftigungsgewinn, der Osten fällt tendenziell weiter zurück (168).

In den neuen Bundesländern gibt es niedrigere Anteile an geringfügig Beschäftigten (162) bzw. Teilzeitbeschäftigten, eine deutlich stärkere Verbreitung unbefristeter Arbeitsverträge (174) sowie eine wesentlich geringere Einbindung in tarifvertragliche Arbeitsbedingungen (West 70,0 Prozent, Ost 54,5 Prozent) (180) bei höheren tarifvertraglichen Wochenarbeitszeiten (183).

Neben der Herausbildung und Stabilisierung struktureller ostdeutscher Besonderheiten hinsichtlich Beschäftigung und Arbeitsmarkt vollziehen sich in den neuen Bundesländern auch Tendenzen der Angleichung und Anpassung an die westdeutschen Gegebenheiten. So hat sich in der Wirtschaftsbereichsstruktur der Erwerbstätigen eine Annäherung an die westdeutschen Proportionen vollzogen. Auch die Gliederung nach sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Selbständigen und mithelfenden Familienangehörigen nähert sich dem westdeutschen Muster an (171).

Ost-Identität

Im Verlauf des bisherigen Transformationsprozesses kam es zur Ausprägung einer weder gewollten noch erwarteten *Ost-Identität*. Sie ist »Reflex eines selbstbewussten Lebens der Bürger der neuen Bundesländer unter den spezifischen politischen und ökonomischen Verhältnissen in beiden Teilgesellschaften« (23) und Ausdruck der fortbestehenden ökonomischen und sozialen Teilung Deutschlands.

Merkmale der Ost-Identität sind u. a.: Starke Verbundenheit mit der »Region Neue Bundesländer«⁸, hohe zunehmende Zukunftsverunsicherung (seit 2001 »Phase stark rückläufiger Zufriedenheiten und Hoffnungen« [27]), seit 1994 weitgehend stabile Wertestruktur – zentral »die Werte Arbeit und soziale Sicherheit, soziale Gerechtigkeit und Familie« (29), »systemkritisches Verhalten, das auf notwendige Veränderungen ... im Rahmen des Systems zielt, aber keineswegs auf dessen Überwindung« (32). Die systemkritische Haltung der Ostdeutschen wird oft ungerechtfertigt als »(n)ostalgisch« diskreditiert, als eine aus den Wende-Jahren bewahrte Errungenschaft der DDR-Bürger ist sie jedoch Ausdruck eines demokratischen Grundverständnisses.

8 Die Verbundenheit mit den neuen Bundesländern als Ganzes ist stärker ausgeprägt als mit der jeweiligen Gemeinde/Stadt, dem betreffenden Bundesland, der Bundesrepublik, Europa (24).

Die spezifisch ostdeutsche Identität geht einher mit einer noch immer relativ geringen Integration in das System der Bundesrepublik. Die Mehrheit der Ostdeutschen nimmt eine Position »zwischen den Stühlen« ein, wenn sie zu 65 Prozent einschätzen: Ich »möchte weder die DDR wiederhaben noch fühle ich mich in der BRD schon richtig wohl« (73). Trotz einer verbreiteten Ablehnung des DDR-Systems hat die »Mehrheit der Ostdeutschen ... noch nicht für sich die Entscheidung getroffen, ob das Modell Bundesrepublik Deutschland dazu geeignet ist, dem Bürger all das zu geben, was er für sich von einer freiheitlichen Ordnung, sozialer Sicherheit und Gerechtigkeit erwartet/erwartet hatte« (75).

Seit Anfang der 90-er Jahre erfolgt in Ostdeutschland eine grundlegend andere Selbstzuordnung in eine dreistufige Schichtgliederung als in den alten Bundesländern: Im Osten dominiert mit ca. 56 Prozent die Unter- und Arbeiterschicht (1992 61 Prozent), im Westen die Mittelschicht (56 Prozent 2001). Zwar erweist sich diese Schichteinstufung der Ostdeutschen als relativ stabil. Aber es wächst die soziale Ungleichheit zwischen den drei Schichten. Zwischen 1992 und 2003 haben die Unterschiede zwischen den einzelnen Schichten im Einkommen und hinsichtlich des Lebensstandards – gemessen am Anteil der Arbeitslosen und des Wohnungs-/Hauseigentums – deutlich zugenommen (67).

Sozial differenzierte Bewertung der deutschen Einheit

Da in dieser kurzen Darstellung zum Sozialreport vor allem die resümierende Aussagen im Vordergrund stehen, bleibt leider die *Differenziertheit der Befunde* unterbelichtet. Am Beispiel der Gewinn-Verlust-Bewertung zur deutschen Einheit soll gezeigt werden, dass sich die entsprechenden Befragungsergebnisse sozialstrukturell z. T. sehr erheblich unterscheiden. Differenzierungslinien sind hierbei besonders Erwerbsstatus, Qualifikation, Geschlecht und Alter. Als Gewinner der deutschen Einheit sehen sich vor allem die Befragten mit Hochschulabschluss, von denen 54 Prozent die deutsche Einheit als »vor allem Gewinn« bzw. »mehr Gewinn als Verlust« bewerten, aber nur 16 Prozent »eher Verlust« registrieren. Weitere Gruppen, in denen die positive Bilanz gegenüber den negativen überwiegt, sind Männer, Erwerbstätige, 18- bis 24-Jährige und über 59-Jährige. Im Gegensatz dazu erweisen sich die Arbeitslosen als Gruppe mit der ausgeprägtesten Verlierer-Bilanz. 62 Prozent der befragten ostdeutschen Arbeitslosen verbuchen die deutsche Einheit für sich als »vor allem Verlust« bzw. »mehr Verlust als Gewinn«. Gruppen mit überwiegend negativer Bilanz sind weiterhin die 45- bis 59-Jährigen und die Frauen. Die zentrale Bedeutung der Erwerbsarbeit für die Bewertung der deutschen Einheit durch die ostdeutsche Bevölkerung ist auch hier unübersehbar.

Der Sozialreport weist darüber hinaus darauf hin, wie eng Erwerbsmöglichkeit, soziale Sicherheit und soziale Ost-West-Angleichung mit dem Verständnis der Ostdeutschen von sozialer Gerechtigkeit verbunden sind. Jeweils 68 Prozent der Befragten erwarten Verschlechterungen im Hinblick auf die Items »Arbeit zu ha-

ben«, »soziale Gerechtigkeit« und »soziale Sicherheit« (38). »Soziale Gerechtigkeit heißt für die Bürger der neuen Bundesländer zunächst und vor allem Angleichung der Lebensverhältnisse Ost an die Lebensverhältnisse West« (79), die Herabsenkung der ostdeutschen Erwerbslosenquote auf das Niveau der alten Bundesländer dürfte dafür eines der wichtigsten Kriterien sein.

Dass es bei der Ost-West-Angleichung nicht um die Einebnung jeglicher Niveauunterschiede gehen kann und soll, geht auch aus dem Zusammenhang zwischen sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit hervor, in den die unzureichende *Integration* der Ostdeutschen gestellt wird. »Nicht Unterschiedlichkeit in Strukturen allein behindert Integration, sondern eine Unterschiedlichkeit, die individuelle Entwicklung behindert und Ungleichheiten beinhaltet, die nicht nur als Ungerechtigkeit empfunden werden, sondern de facto auch darstellen« (73).

Der Sozialreport erweist sich erneut als kritische, unbequeme, unikale und auch weiterhin unbedingt nötige Analyse der sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Es ist sehr zu hoffen, dass es Gunnar Winkler und seinem Team auch künftig gelingen wird, »die keineswegs überall gewünschte und geförderte Untersuchung und Veröffentlichung« (11) zu sichern.

Literatur

- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2004: Sozialreport 2004. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2003: Menschen mit Behinderungen – Report 2003: Daten und Fakten zur sozialen Lage von Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Berlin
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2002: Sozialreport 2002. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin

2.1.4 »Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung«

Die Publikation »Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen« (Soziologisches Forschungsinstitut 2005)¹ ist das Ergebnis eines mehrjährigen Forschungsprojekts, an dem vier sozialwissenschaftliche Institute beteiligt waren. Es handelt sich gewissermaßen um den »Pilotbericht« eines neuen Typs von Sozialberichterstattung zur Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland – vorausgesetzt, auch künftig werden periodisch weitere Folgen dieses Reports erscheinen. Der von den Herausgebern selbst gestellte Anspruch zielt auf eine Berichterstattung, »die ausgehend von starken sozialwissenschaftlichen Thesen die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Deutschland in ihrem Zusammenhang beobachtet« (9). Damit verfolgt die sozioökonomische Perspektive kategorisch einen integrativen Ansatz der Sozialberichterstattung. Dem entspricht auch die Absicht, mit integrierenden Konzepten und Fragestellungen eine »Integration von Befunden« (550) erreichen zu können. Nach Auffassung der Herausgeber soll sich die empirisch fundierte Sozialberichterstattung nicht mit der Bereitstellung interpretierbarer Daten begnügen, sondern sich an der »Deutung der Gesamtlage« (550) beteiligen. Dazu muss wiederum die eigentliche Aufgabe der integrierten Berichterstattung geleistet sein – die Synthese vorangegangener analytischer Arbeiten.

Schon die Zentralhypothese des Berichts, wonach »sich die deutsche Gesellschaft in einer Umbruchsituation befindet« (11), stellt eine fundamentale »Deutung der Gesamtlage« dar. Diese Umbruchsituation wird damit beschrieben, dass das lange Zeit funktionierende (west-)deutsche Produktions- und Sozialmodell der Nachkriegszeit »veraltet ist und sich daraus »Störungen im Zusammenspiel von Wirtschaft und Lebensweise« (550) ergeben. Neben ökonomischen Indikatoren einer Störung der Nachkriegskonstellation – z. B. sinkende Wachstums- und Produktivitätsraten, Massenarbeitslosigkeit – werden auch tiefgreifende Veränderungen im Hinblick auf demografische, Lebensstil-, Bildungs- und Werte-Strukturen als Felder des Umbruchs identifiziert. Die mit dem Umbruch verbundenen Diskrepanzen zwischen der ökonomischen und sozialen Entwicklung dürfen indes nicht auf solche Einflussfaktoren wie Globalisierung, Tertiärisierung, Informatisierung, demografische Veränderungen etc. zurückgeführt werden, da sie in unterschiedlichen Gesellschaften auch unterschiedlich bewältigt werden. Es kommt dabei also immer auf das jeweilige Produktions- und Sozialmodell an. Deshalb wurde der sozialökonomische Entwicklungszusammenhang in das Zentrum des Berichts gestellt.

Aus der Umbruchthese ergibt sich weiterhin, dass die Muster des bisherigen »Modells Deutschland« »nicht mehr als Orientierung dienen können« (8), wie im Vorwort von der damaligen Bundesministerin für Bildung und Forschung konstatiert.

1 Seitenangaben ohne Quellenverweis beziehen sich in diesem Abschnitt auf Soziologisches Forschungsinstitut 2005.

tiert wird. Die beteiligten Institute sehen sich angesichts der mit dem Umbruch verbundenen Diskontinuitäten vor der Aufgabe, »Beobachtungskonzepte für Veränderungen« (551) im Rahmen der sozioökonomischen Berichterstattung zu entwickeln.

Die sozioökonomische Berichterstattung knüpft kritisch an das »Leitkonzept der ›Modernisierung und Verbesserung des europäischen Sozialmodells‹ an« (33), konzentriert die Beobachtungen jedoch vorerst auf die einzelstaatliche Ebene, da die Kenntnis der jeweiligen Produktions- und Sozialmodelle Voraussetzung für die Bewertung von Ländervergleichen ist. Während jedoch in der »Lissabon-Strategie« der EU – trotz einer ausdrücklichen Rückbindung der ökonomischen Leistung an soziale Ziele – wirtschaftliche Ziele dominieren und »die wirtschaftlichen Instrumente bestimmend« (46) bleiben, betrachtet der sozioökonomische Berichtsansatz soziale Beziehungen und politische Regulierungen auch als mögliche Ressource der ökonomischen Entwicklung. Dabei geht es also insbesondere auch um die Frage nach den sozialen Voraussetzungen von erfolgreichen ökonomischen Entwicklungen. Ein solches Herangehen steht im Gegensatz zum vorherrschenden neoliberalen Diskurs, der »soziale Erträge als bloße Folge von steigenden ökonomischen Erträgen verspricht und dazu eine einseitige Anpassung des gesellschaftlichen Umfelds an die Gebote der globalisierten Ökonomie fordert« (45).

Arbeit und Lebensweise als sozioökonomische Gegenstände sind »die zentralen Themen« des Berichts (54). Ein anschauliches Modell »Arbeit und Lebensweise in der sozioökonomischen Entwicklung« soll »ergebnisoffene empirische Untersuchungen und datengestützte Berichterstattung anleiten« (57). Danach sind die Pole »Ökonomie« und »Lebensweise« als »verschiedene Perspektiven auf die Gesellschaft« zu verstehen, wobei Lebensweise »weder außerhalb der Arbeit noch außerhalb der Ökonomie« (56) steht. Arbeit wird unterschieden nach Erwerbsarbeit – »als Schnittstelle zwischen Wirtschaftssystem und Lebensweise« (58) – sowie Eigen- und Versorgungsarbeit. Der weit zu fassende Begriff »Lebensweise« »soll grundsätzlich alle Berichtsgegenstände einschließen können, in denen das Alltagshandeln von Individuen und Haushalten ihr Verhalten als Marktakteure beeinflusst« (59). Das in der Literatur uneinheitliche Konzept von Lebensweise wurde durch die Kriterien Autonomie, Materialität, soziale Strukturierung, Regulation, Verhaltensorientierung ergänzt (60). So betont das Stichwort »soziale Strukturierung« die Bedeutung der sozialen Ungleichheit als Differenzierungsprinzip von Lebensweise. Damit erfolgt zugleich eine Abgrenzung von der in der Lebensstilforschung verbreiteten Annahme, »dass soziale Lage, Bewusstseinsformen und Verhaltensweisen sich zunehmend entkoppeln« (61). Bei der Analyse der einzelnen Themenfelder und Berichtsgegenstände wird das Kriterium soziale Strukturierung konsequent und sehr erkenntnisfördernd beachtet. Das wird auch deutlich, indem die sozioökonomische Entwicklung resümierend auf einen »gemeinsamen Nenner« gebracht wird – »den zunehmender Vielfalt und Ungleichheit« (13). Darauf wird auch der »Maßstab für die Bewertung der künftigen sozioökono-

mischen Entwicklung – und damit auch für die gesellschaftspolitische Gestaltung« bezogen. Dieser Maßstab kann darin liegen, »ob die Spielräume für Individuen und Haushalte, unter einer wachsenden Vielfalt von Möglichkeiten die ihnen gemäße Lebensweise zu wählen, zunehmen oder eingeschränkt werden« (13).

Angesichts der Komplexität des Beobachtungsmodells benötigt die Analyse der sozioökonomischen Entwicklung außer Personenmerkmalen auch Haushalts-, Lebensverlaufs- und biografische Daten. Neben monetären Größen fungiert Zeit als zentrale Maßeinheit (552).

Die Herausgeber betrachten die statistische Deskription als »Kernaufgabe jeder Sozialberichterstattung« (554). Eine entsprechend große Rolle spielt die Datenanalyse in diesem Bericht. Die zahlreichen gut aufbereiteten, oft mit Diagrammen unteretzten Tabellen im Text werden ergänzt durch einen Tabellen-Anhang in Form einer CD. Der Berichtsansatz »verzichtet auf eigene Primärerhebungen. Er wertet bestehende Datenbestände sekundäranalytisch aus« (553). Neben dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP), dem eine Sonderstellung in der Berichtsarbeit zukommt (555), wurde ein breites Spektrum von Befragungen herangezogen. Gesellschaftliche Veränderungen – besonders in Zeiten des Umbruchs – »entwerten etablierte Indikatoren und machen neue Beobachtungskonzepte und Indikatoren erforderlich« (562). Deshalb werden mit dem Bericht durchgängig Vorschläge für Beobachtungskonzepte und Einzelindikatoren unterbreitet, obwohl mit dieser Ausgabe noch kein »konsistenter und ausgewogener Indikatorensatz zur sozioökonomischen Entwicklung der Bundesrepublik« (561) vorgeschlagen werden konnte.

Die Publikation ist sowohl Bericht als auch – indem theoretische Erörterungen über Sozialberichterstattung vorgestellt werden – Metabericht. Das umfangreiche Buch (625 Seiten) ist in 4 Abschnitte untergliedert. Im Abschnitt I werden die Umbruchthese und die Berichtskeption zur sozioökonomischen Entwicklung erläutert, die wichtigsten Ergebnisse des Berichts sehr informativ zusammengefasst und drei Querschnittsthemen (Demografie, Gender, Ostdeutschland) als Aspekte des sozioökonomischen Umbruchs analysiert. Den bei weitem größten Teil des Buches nehmen die Abschnitte II (Themenfelder) und III (Berichtsgegenstände) ein. Die 5 Themenfelder² im Abschnitt II sollen die Umbruchkonstellation unter einer eigenen theoretischen Perspektive (555) behandeln, während die 12 Berichtsgegenstände³ »klar begrenzte Informationsbereiche für die empirische Beobachtung« – insbesondere durch die Präsentation von Daten und die Entwicklung von Kennziffern besser erschließen sollen (555). Die Entscheidung, welche Thematik warum welchem der beiden Abschnitte zugeordnet wurde, bleibt allerdings schwer

2 II.1 Teilhabe, Gefährdung, Ausgrenzung; II.2 Flexibilisierung und Subjektivierung von Arbeit; II.3 Informelle Arbeit und Lebensweisen; II.4 Bildung und soziale Strukturierung; II.5 Informatisierung.

3 III.1 Beschäftigungsverhältnisse; III.2 Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung; III.3 Erwerbsverläufe; III.4 Reorganisation des Unternehmens; III.5 Migration; III.6 Zeitmuster, Zeitverwendung im Kontext von Erwerbsarbeit und Haushalt; III.7 Haushaltsproduktion; III.8 Informelle soziale Beziehungen; III.9 Bürgerschaftliches Engagement; III.10 Qualifikation und Arbeitsmarktdynamik; III.11 Weiterbildung/lebenslanges Lernen und soziale Segmentation; III.12 Digitale Spaltung.

nachvollziehbar. Im Abschnitt IV werden das sozioökonomische Berichtskonzept, sowie Daten und Indikatoren näher erläutert.

Unter der Überschrift »Ergebnisse und Situationsdeutungen« sind im Abschnitt I.1 die hauptsächlichlichen Befunde in sieben Punkten zusammengefasst und jeweils mit »Fragen an die politische Gestaltung« konfrontiert worden. Diese Zusammenfassung ist – nachfolgend umrissen – eine imponierende wissenschaftliche Leistung.

»*Deutschland bleibt eine Arbeitsgesellschaft*« (13). Lebensweise und soziale Sicherung werden für die große Mehrheit der Bevölkerung durch Erwerbsarbeit maßgeblich bestimmt. Allerdings vollzieht sich ein Auseinanderdriften »einer relativ stabilen und einer unsicheren Zone der Erwerbsbeteiligung« (14). Die »prekäre Erwerbsbevölkerung« ist zwar nicht von der Erwerbsarbeit, wohl aber von »gesellschaftlichen Teilhabeversprechen« (wie sozialen Sicherungsansprüchen) ausgegrenzt (15).

Das Nachkriegsmodell »soziale Marktwirtschaft« der Bundesrepublik wurde durch das Familienmodell des *männlichen Hauptverdieners* geprägt. Es hat »nur einen Teil seiner Geltung eingebüßt« (17). Da in Westdeutschland Fortschritte bei der Erwerbsbeteiligung von Frauen »im Saldo ausschließlich durch Teilzeitbeschäftigung erzielt« (17) wurden, bleibt das weibliche Erwerbspotenzial nur halb mobilisiert, schlägt sich die Gleichberechtigung im Bildungssystem nicht adäquat am Arbeitsmarkt um.

Ostdeutschland befindet sich in einer *doppelten Umbruchsituation*, indem der Systemwechsel vom Staatssozialismus zum hoch entwickelten Kapitalismus vom sozioökonomischen Umbruch der westlich geprägten Bundesrepublik überlagert wird (19). Eine höhere Erwerbsorientierung fällt zusammen mit schlechteren Arbeitsmarktchancen als in den alten Bundesländern. Die Zone unsicherer Erwerbsbeteiligung beginnt die gesamte Sozialstruktur zu prägen (20). Die nach wie vor (noch) bestehende Orientierung an der »Erwerbskonstellation zweier voll beschäftigter Partner« (20) ist mit einer geringeren Geschlechterdifferenz als in Westdeutschland verbunden.

Es wird schwieriger, *Erwerbsarbeit und Lebensführung* auszubalancieren. Seit etwa 2 Jahrzehnten vollzieht sich – u. a. im Zusammenhang mit der Flexibilisierung und Entstandardisierung der Arbeitszeit – eine zunehmende Entgrenzung von Erwerbsarbeit und privater Sphäre (22). Gewachsene individuelle Zeitsouveränität geht einher mit stärkerer »Unterordnung privater Aktivitäten unter die erwerbsgebundene Zeit« (24). Die durchschnittliche Arbeitszeit zeigt eine Tendenz zur Polarisierung – stagnierende/steigende Arbeitszeit der Vollbeschäftigten einerseits und sinkende Arbeitszeit der Teilbeschäftigten andererseits. Die Polarisierung der Arbeitszeiten verläuft »entlang der Merkmale Geschlecht und Qualifikation« (23).

In der Verteilung von *Bildung und Wissen* bilden sich neue Schieflagen heraus. Das deutsche Bildungssystem gibt »heute weder eine tragfähige Basis für individuelle Entfaltung noch für wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit« ab, da es sich

im internationalen Vergleich »durch eine ungewöhnlich hohe Selektivität und eine begrenzte Kapazität« auszeichnet, Jugendlichen grundlegende Kompetenzen zu vermitteln (24/25). Dem Abbau geschlechtsspezifischer und regionaler Bildungsunterschiede steht die Erhaltung der Bildungsungleichheit in anderen Dimensionen (z. B. nach Herkunftsfamilie) oder die Herausbildung neuer (z. B. ethnischer) Differenzen gegenüber. Die Anhebung des durchschnittlichen Abschlussniveaus war mit der »Abwertung des Hauptschul-, teilweise auch des Realschulabschlusses« (25) verbunden. Die interne Segmentierung des Ausbildungssystems »verlängert sich in den Arbeitsmarkt« (25). Für akademisch gebildete Frauen ist der Kinderwunsch eine Barriere bei der Umsetzung ihrer Qualifikation am Arbeitsmarkt. Die Internetnutzung schreibt die »kumulative Bildungsprivilegierung und Deprievierung« (26) fort. Unter Bedingungen einer Wissensgesellschaft verbinden sich »Segmentation und hohe soziale Selektion zugleich mit wirtschaftlicher Funktionsschwäche und zunehmender Ausgrenzung«(26).

Im Hinblick auf das Verhältnis von *informellen Leistungen und Dienstleistungsökonomie* stellt sich die Frage, »wie sich im Umbruch des Sozialmodells der immer prekäre ›Mix‹ der drei Wohlfahrtsquellen – privater Haushalt, Markt, Sozialstaat – verschiebt. Viele Daten zeigen, dass die Markt- und informellen Haushaltsleistungen das sozialstaatliche Unterstützungsensemble ergänzen müssen, es aber nicht ersetzen können« (27). Diese Position wird an den Themen materielle Unterversorgung (handwerkliche Arbeiten), informelle Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Betreuung pflegebedürftiger Personen sowie Haushalte mit mehrfacher Unterversorgung erläutert.

Die eingetretene Schwächung der Bindekraft von Parteien und Gewerkschaften (sinkende Mitgliederzahlen) und des parlamentarischen Systems (Wahlbeteiligung) kann im Hinblick auf damit verbundene Defizite der *Partizipation* nicht durch andere zivilgesellschaftliche Ausdrucksformen (Ehrenämter, Vereinsmitgliedschaften, persönliche Netzwerke) ausgeglichen werden (30/31).

Die den sieben Hauptbefunden (Abschnitt I.1) jeweils zugeordneten »Fragen an politische Gestaltung« bieten ein interessantes Bild von den Vorstellungen der Herausgeber, wie konkret die Schlussfolgerungen den politischen Handlungsbedarf umreißen sollen. Es wird ja ausdrücklich *nicht* als Aufgabe der sozioökonomischen Berichterstattung angesehen, »unmittelbar Empfehlungen abzugeben« (34). Die »Fragen« an die politische Gestaltung sind auch meist weder explizit als Fragen formuliert, noch enthalten sie konkrete Handlungsanweisungen. Es handelt sich um Aussagen ganz unterschiedlichen Charakters, aus denen sich Fragen für den öffentlichen Diskurs, für weitere Forschungen und eben für politische Debatten und Entscheidungsfindungen ableiten lassen. Dazu gehören auch inhaltliche Positionierungen, gewissermaßen als Hilfe für die Präferenzierung bestimmter Denkrichtungen. Mitunter setzen auch recht apodiktische Festschreibungen zu umstrittenen Positionen gewissermaßen Pflöcke für eine unumstrittene Ausgangsbasis bei der weiteren Suche nach Lösungen. Beispiel: Es gibt »zu sozialstaatlichen Teilha-

begarantien und sozialwirtschaftlich organisierten Dienstleistungen keine Alternative« (30). Aussagen dieses Typs können auch als Teilantworten auf eine zentrale Frage der künftigen sozioökonomischen Entwicklung verstanden werden, »welche Rolle dem Staat künftig zwischen Markt und Gesellschaft zukommt« (48). Manche »Fragen der politischen Gestaltung« beinhalten eine Ergänzung oder gar Zuspitzung der »Befunde«, so z. B. die Feststellung, dass ohne Reorganisation des Bildungswesens »eine kaum noch reversible Spaltung der Gesellschaft« (27) droht. Obwohl es sich um einen nationalen Bericht handelt, spielt die EU eine große Rolle, auch im Nachdenken über die Folgerungen, z. B.: In der EU gibt es »keinen Konsens darüber, welche Mindeststandards der Erwerbsbeteiligung ... politisch verteidigt werden sollen« (16); oder: Die EU-Sozialagenda formuliert zwar die Zielvorstellung der beruflichen Gleichstellung von Männern und Frauen, wahrt aber »eine formelle Neutralität gegenüber den Familiennormen, die für Männer und Frauen real ungleiche Bedingungen der Erwerbstätigkeit begründen« (19).

Die Befunde zur Sonderentwicklung Ostdeutschlands stehen unter der Überschrift »Der Osten ist (noch) anders« (19). Noch? Die Perspektive einer absehbaren Überwindung der West-Ost-Differenz wird angesichts der »Möglichkeit einer längerfristigen sozioökonomischen Sonderentwicklung Ostdeutschlands« (21) eher bezweifelt. In diesen Zusammenhang ist auch die Frage gestellt, »wie das Gebot der Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen erfüllt werden kann, wenn eine Angleichung nicht realistisch ist« (21).

Vorausgesetzt, dass dieser erste Bericht der Beginn einer periodischen Folge derartiger Reports sein wird, erweist sich die Publikation als bedeutender Fortschritt im Rahmen der sozialwissenschaftlich betriebenen nationalen Sozialberichterstattung. Der Fortschritt besteht nicht in einer Ausweitung der analysierten Themenfelder, sondern in deren Integration in den sozioökonomischen Zusammenhang.

Für die längerfristige Weiterführung dürfte zwar die Zentralhypothese vom Umbruch des deutschen Produktions- und Sozialmodells – ausdrücklich als Suchhypothese bezeichnet – nicht tragfähig bleiben, wohl aber Arbeit und Lebensweise als zentrale Themen der Berichterstattung.

Wesentlich für die erfolgreiche Weiterführung des Projekts wird sein, inwieweit es gelingt, die Daten- und Indikatorenbasis im Sinne der zahlreichen Vorschläge auszugestalten und so zu einer weniger heterogenen und aktuelleren statistischen Fundierung der Analysen zu gelangen.

Gut vorstellbar und zu wünschen ist, dass die Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung auch auf andere Produktions- und Sozialmodelle innerhalb der EU ausgedehnt wird. Jedenfalls gibt der vorliegende Bericht dafür wichtige Impulse. Im Hinblick auf die räumlich subnationale Differenzierung beschränkt sich der Report indes auf die Ost-West-Differenz. Die sozialräumliche Binnenstruktur, die Identifizierung sozial benachteiligter oder privilegierter Regionen bleiben außerhalb der Betrachtung. So sind wohl auch der konzeptionelle Ansatz wie auch

die empirische Basis und vor allem der große wissenschaftliche Apparat für die regionale und kommunale Berichterstattung unangemessen.

Da der Report die bestehenden Verfahren der gesellschaftlichen Berichterstattung »nicht ersetzen, sondern ergänzen« (550) soll, darf auch nicht überbewertet werden, dass solche Berichtsthemen wie Lebensweise und Alter (Senioren-, Kindes-, Jugendalter), Reichtum, Umwelt und Wohnen kaum explizit analysiert wurden.

Der Bericht ist das Ergebnis eines anspruchsvollen Forschungsprogramms, so kann es nicht wundern, dass der Text nicht immer leicht lesbar ist. Die Publikation soll »für verschiedene gesellschaftliche Akteure nützlich und verständlich sein« (549). Dem könnte eine separat publizierbare Zusammenfassung dienen, die ohne akademische Vorbildung angeeignet werden kann.

Literatur

Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) u. a. (Hg.) 2005: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht.

2.1.5 Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung

Mit dem ersten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2001) unter der rot-grünen Koalition ist ein bemerkenswerter Durchbruch erzielt worden. Die Vorgängerregierungen hatten sich hartnäckig einem solchen Vorhaben widersetzt. Die Vorlage dieses Berichts ist vor allem auch dem langjährigen und beharrlichen öffentlichen Druck zu danken, dem die politisch Verantwortlichen aus mehreren Richtungen und von unterschiedlichen Akteursgruppen ausgesetzt waren.

Erstens: Auf der internationalen Ebene hat z. B. die Europäische Union die Notwendigkeit der Armutsbeobachtung, -forschung und -bekämpfung »früher als viele Mitgliedsländer erkannt. Sie kann auf Grund ihrer seit 1979 laufenden Bemühungen um eine Armutsberichterstattung auch als Vorreiter im europäischen Raum betrachtet werden« (Hauser 1997, 39). Seit 1975 wurden bis in die neunziger Jahre drei Armutsprogramme aufgelegt. Die Auflage eines vierten Armutsprogramms wurde durch Deutschland blockiert (Hauser 1995, 3), wie überhaupt manche der Grenzen und Unschärfen der Sozial- und Armutspolitik der EU auf den begrenzenden Einfluss des deutschen Partners zurückgehen (vgl. Huster 1996, 53). Noch 1998 wies die Bundesregierung unter der Kanzlerschaft Helmut Kohls in ihrer Stellungnahme den Befund des 10. Kinder- und Jugendberichts, in Deutschland gäbe es eine wachsende Kinderarmut, als »unzutreffend« zurück.¹ 1995 hatte sich die Kohl-Regierung durch die Unterschrift ihres Ministers Blüm auf dem Kopenhagener Weltsozialgipfel zwar zu der Aufgabe bekannt, »nationale Armutsbekämpfungsprogramme auf geeignete Formen der Armutsberichterstattung zu stützen« (Bartelheimer 2001, 30), die Umsetzung dieser Verpflichtung aber beharrlich vermieden.

Zweitens: Als Gegengewicht zur starken Wirtschaftslobby und parallel zu den politischen Großorganisationen auf Regierungsbasis bildeten sich auf der nationalen und internationalen Ebene Netzwerke von sozialen Akteuren, die durch Nichtregierungsorganisationen repräsentiert werden. So wurde z. B. als Pendant zu Brüssel 1990 das Europäische Armutsnetzwerk (European Anti-Poverty Network, EAPN) gegründet, dem u. a. die entsprechenden nationalen Netzwerke der EU-Mitgliedsländer angehören. Das nationale Armutsnetzwerk in Deutschland, die nationale Armutskonferenz, wurde 1991 als Zusammenschluss der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege, bundesweit tätiger Fachverbände und Selbsthilfeorganisationen, dem DGB und von Wissenschaftlern gegründet. Die nationale Armutskonferenz drängte seit ihrer Gründung auf eine Nationale Armutsberichterstattung.² Sie veröffentlichte im Rahmen ihrer »sozialpolitischen Bilanzen« mehrere Positions-

1 Kanzleramtsminister Bohl verstieg sich sogar zu der Behauptung: »Wer von Kinderarmut in Deutschland spricht, handelt verantwortungslos.« (Frankfurter Rundschau 27. 08. 98).

2 1993: »Für eine Nationale Armutsberichterstattung. Positionspapier der Nationalen Armutskonferenz in der Bundesrepublik Deutschland.«

papiere zur Armutsentwicklung in Deutschland, z. B. zur Armut von Kindern und Jugendlichen (Nationale Armutskonferenz 2001), zu Armut und Gesundheit (Nationale Armutskonferenz 2004), zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Nationale Armutskonferenz 2005). In einigen Bundesländern – Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen und Thüringen – existieren Landesarmutskonferenzen. Erheblich verstärkt wurde der öffentliche Druck auf die Regierung bezüglich der Armuts- und Reichtumsberichterstattung durch die gemeinsame Forderung der evangelischen und katholischen Kirche: »Es bedarf nicht nur eines regelmäßigen Armutsberichts, sondern darüber hinaus auch eines Reichtumsberichts« (Rat der Evangelischen ... 1997, 87).

Drittens: Die Bundesregierung geriet zunehmend in Zugzwang, weil auch ohne ihr Zutun zahlreiche Sozial-, Armuts- und Lebenslagenberichte in Auftrag gegeben, veröffentlicht und oft breit debattiert wurden – auf der Bundesebene³ (durch Wohlfahrtsverbände, den DGB und Stiftungen), in verschiedenen Bundesländern⁴ und vor allem auch seitens der Kommunen⁵. Letzteren kommt eine besondere Bedeutung als Spiritus rector der Armutsberichterstattung zu. Denn die »Initiative zur Sozial-, Armuts- und Lebenslagenberichterstattung lag im politischen Raum zwanzig Jahre bei den Kommunen« (Bartelheimer 2001, 14). So entfaltete sich die Armutsberichterstattung in Deutschland »im doppelten Sinne von unten her« (ebenda, 31) – zum einen von der untersten regionalen, der kommunalen Ebene und zum anderen mit Bezug auf die unteren Niveaus der Lebenslagen, die von Armut betroffenen oder bedrohten Bevölkerungsgruppen. Auch die in den neunziger Jahren einsetzende Armuts- und Sozialberichterstattung von Bundesländern »wäre ohne das breite Feld kommunaler Berichte kaum vorstellbar« (ebenda).

Im März 2005 legte die Bundesregierung den *Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht* vor (Deutscher Bundestag 2005). Sie erfüllte insofern den Auftrag des Deutschen Bundestages vom 27. Januar 2000, »regelmäßig einen Armuts- und Reichtumsbericht zu erstatten« (Deutscher Bundestag 2005, 11)⁶.

3 Z. B.: Hauser, Richard/Helga Cremer-Schäfer/Udo Nouvertné 1981: Armut, Niedrigeinkommen und Unterversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme und sozialpolitische Perspektiven. Frankfurt/New York.

Hauser, Richard/Irene Becker 1993: Arme unter uns. Teil 1: Ergebnisse und Konsequenzen der Caritas-Armutsuntersuchung. Freiburg i. B.

Hanesch, Walter u. a. 1994: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Reinbeck. (Erster gesamtdeutscher Armutsbericht!)

4 In Schleswig-Holstein wurde 1998 bereits der 6. Landesarmutsbericht (Drucksache 14/2276) vorgelegt. In Thüringen erschien, herausgegeben vom Ministerium für Gesundheit und Soziales, 1997 der Erste Sozialbericht. Nordrhein-Westfalen (Ministerium für Arbeit, Soziales ...) 1999: Sozialbericht '98 für das Land Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf; Freistaat Bayern 1999: Bericht der Staatsregierung zur sozialen Lage in Bayern, München.

5 1992: Armut in Hamburg (Süß/Trojan); Bartelheimer, Peter: Armut im »reichen« Frankfurt. Überlegungen zu einer kommunalen Armutsberichterstattung und erste Ergebnisse. In: v. Freiberg, T./K. Koch/K. H. Petersen (Hg.): Armut am Main, Vorarbeiten zu einer Frankfurter Armutsberichterstattung. Offenbach; 1997: Bartelheimer, Peter: Risiken für die soziale Stadt. Erster Frankfurter Sozialbericht. Frankfurt a. M.; 1998: Der Münchener Armutsbericht – Fortschreibung 1997 (Landeshauptstadt München); 1998: Armut in Hamburg II (Landessozialamt Hamburg); Beiträge zur Sozialberichterstattung. 2000: Zur Lebenssituation benachteiligter Menschen in Hamm. Kommunaler Armutsbericht (Der Oberbürgermeister der Stadt Hamm).

6 Seitenangaben ohne weitere Zusätze beziehen sich immer auf : Deutscher Bundestag 2005.

Man kann ihr eine gewisse Courage nicht absprechen – fiel doch die Veröffentlichung des jüngsten Berichts in eine Zeit mit über 5 Millionen offiziell registrierten Arbeitslosen, in der niemandem verborgen bleiben konnte, dass die reale Entwicklung in Deutschland zu den Zielen, Arbeitslosigkeit und Armut zu reduzieren und Reichtum zu begrenzen, im krassen Widerspruch stehen musste.

Courage paart sich mit Chuzpe. Denn die Bundesregierung mutet den Adressaten des Armuts- und Reichtumsberichts zu, den Gegensatz zwischen den folgenden beiden Aussagen für plausibel zu halten:

- Armut und Reichtum in Deutschland sind gewachsen.
- Die Bundesregierung betreibt eine erfolgreiche Politik, die zu mehr sozialer Gerechtigkeit geführt hat und führt.⁷

Die Argumentationslinie läuft auf Folgendes hinaus: Zum einen haben externe Schocks (11. September 2001, Irakkrieg, IT-Krise, Weltwirtschaftsschwäche ...) die positiven Wirkungen der Bundespolitik überlagert und dominiert, und zum anderen konnten wichtige Reformschritte der Bundesregierung, namentlich solche der AGENDA 2010, noch nicht voll zur Wirkung gelangen, weil sie erst vor kurzer Zeit in Kraft getreten sind.

Wachstum von Armut und Reichtum in Deutschland – so wird nahegelegt – erfolgten somit trotz des heilsamen und richtigen Wirkens der Bundesregierung; ohne die getroffenen Maßnahmen wären die fatalen Wirkungen der externen Schocks noch gravierender ausgefallen.

Dieses geraffte Resümee des Armuts- und Reichtumsberichts ist natürlich im Weiteren noch zu untersetzen. Es sollte zunächst deutlich werden: Bei diesem Dokument handelt es sich um einen Mix aus solider wissenschaftlich fundierter Analyse einerseits und propagandistisch-apologetischer Darstellung und Verklärung des Regierungshandelns andererseits.

Wie auch beim 1. Bericht konnten die politisch Verantwortlichen der Versuchung nicht widerstehen, das Dokument als eine »Werbeschrift der Bundesregierung« (Hengsbach 2001, 11) zu instrumentalisieren.

Hauptaussagen zur Entwicklung von Armut und Reichtum

Bei der folgenden Auswertung des Berichts soll zunächst die sachlich-faktische Darstellung zur Entwicklung von Armut und Reichtum in Deutschland in den Mittelpunkt gestellt werden.

Zuvor einige kurze Bemerkungen zur Struktur des Berichts. Er besteht hauptsächlich aus zwei Teilen. Im »Teil A: Zentrale Trends und Herausforderungen« werden die Lebenslagen⁸ der Menschen in Deutschland in ihren wichtigsten Dimen-

7 »Die Bundesregierung hat ... eine umfassende Modernisierung der Politik in allen Bereichen eingeleitet und diese sozial gerecht gestaltet. ... Ihren Ausdruck findet die Politik der Bundesregierung in den Reformen der Agenda 2010« (15).

8 Lebenslage: »Gesamtheit ungleicher Lebensbedingungen eines Menschen, die durch das Zusammenwirken von Vor- und Nachteilen in unterschiedlichen Dimensionen sozialer Ungleichheit zustande kommen« (Hradil 2001, 44).

sionen wie Einkommen, Vermögen, Erwerbstätigkeit, Bildung, Wohnen, Gesundheit etc. auf der Basis objektiver statistischer Daten analysiert. Die subjektive Reflexion der sozialen Lage wird – mit Verweis auf die Befunde des Datenreport (Statistisches Bundesamt 2004) – nicht berücksichtigt.

Während der 2001 erschienene erste Bericht ausschließlich die Zeit bis 1998, also bis unmittelbar vor dem Antritt der rot-grünen Koalitionsregierung analysierte, erstreckt sich der Berichtszeitraum nunmehr auf die Spanne von 1998 bis an den »aktuellen Rand« (37).

»Teil B: Maßnahmen der Bundesregierung« soll mit Bezug auf die Analysen und Erklärungen im Teil A »die Politik der Bundesregierung zur Schaffung sozialer Gerechtigkeit« (145) darstellen.

Dem Bericht vorangestellt ist eine Kurzfassung, in der die Kernaussagen der Teile A und B miteinander verwoben sind. Die Struktur des Berichts stimmt weitgehend mit der des Vorgängers überein. Doch wurde Teil A um zwei Kapitel (»extreme Armut und begrenzt selbsthilfefähige Personen« sowie »politische und gesellschaftliche Partizipation«) ergänzt.

Der vielfältige Anhang, z. B. mit Glossar, tabellarischer Übersicht der Hauptergebnisse, Tabellenanhang und verschiedenen Dokumenten, ist von hohem Informationswert und trägt zur Lesefreundlichkeit bei.

Der analytische Teil des Berichts basiert auf einer Vielzahl von Expertisen namhafter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie wissenschaftlicher Institutionen. Hervorzuheben ist die Transparenz dieser wissenschaftlichen Grundlage: Wie der Armuts- und Reichtumsbericht sind auch die Expertisen und zahlreiche weitere Dokumente des Projekts über das Internet der Öffentlichkeit zugänglich.

Der Titel des Berichts, »Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht« kennzeichnet die konzeptionelle Perspektive. Es geht nicht um die Analyse zweier klar definier- und abgrenzbarer Phänomene »Armut« und »Reichtum«. Denn es gibt weder ein »bestes« Messkonzept der Armut (39) noch des Reichtums, weil die Maßstäbe derartiger Zuordnungen von gesellschaftlichen Wertvorstellungen und sozialpolitischen Normen abhängen. Die Rede ist von relativer Armut⁹ und relativem Reichtum. Die Relativität besteht u. a. im Bezug auf das gesellschaftlich übliche bzw. durchschnittliche materielle und kulturelle Lebensniveau. Bezugsrahmen von Armut und Reichtum sind somit die »Lebenslagen in Deutschland«. In einer sozial ungleichen Gesellschaft sind Armut und Reichtum dann durch die unteren bzw. oberen Extrembereiche gekennzeichnet. Indikatoren der Armuts- bzw. Reichtumsmessung benennen als Kriterien eindeutige Distanzen zu klar definierten mittleren Niveaus z. B. des Einkommens¹⁰. Damit werden aber

9 Absolute Armut kennzeichnet eine Mangelsituation unterhalb des biologisch-physischen Existenzminimums.

10 Der Bericht verwendet eine in der EU vereinbarte »Armutsrisikoquote«. Das ist der Bevölkerungsanteil der Personen, die in Haushalten leben, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Mittelwertes (Median) aller Personen beträgt. Nettoäquivalenzeinkommen gelten im nationalen Rahmen, unterscheiden sich also sinnvollerweise zwischen den EU-Mitgliedsländern. Für Deutschland beträgt die Armutsrisi-

keine starren Armuts- oder Reichtumsgrenzen festgelegt, »es wird vielmehr die Identifizierung von Personengruppen erleichtert bzw. ermöglicht, die einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind« (42), oder jene Gruppe umrissen, innerhalb derer sich Reichtum konzentriert.

Welche Haupttendenzen in der Entwicklung von Armut und Reichtum lassen sich dem Bericht entnehmen?

Die (Einkommens-)Armut ist gewachsen. Die Armutsrisikoquote, der Bevölkerungsanteil jener Personen mit einem Einkommensniveau unterhalb der Armutsrisikogrenze, ist von 1998 bis 2003 von 12,1 Prozent auf 13,5 Prozent gestiegen. Dies ist Ausdruck einer erhöhten Einkommensungleichheit. Sie wird einerseits vor allem auf eine »Zunahme der Teilzeitbeschäftigung geringen Umfangs« (44), vor allem bei Frauen, zurückgeführt. Zum anderen ist »ein Zuwachs hoher Einkommen feststellbar« (51).

Analoge Tendenzen lassen sich in Bezug auf die Vermögensentwicklung und -verteilung erkennen. Die privaten Haushalte in Deutschland verfügten 2003 über ein Vermögen von 5 Billionen Euro. Dem ging seit 1998 eine Nettosteigerung um 17 Prozent (preisbereinigt 10 Prozent) voraus. Es existiert eine enorme Vermögensungleichheit: Die nach der Höhe des Vermögens oberen 10 Prozent der Haushalte besitzen 47 Prozent des Gesamtvermögens. Die unteren 50 Prozent der Haushalte verfügen über weniger als 4 Prozent des gesamten Nettovermögens¹¹ (55). Auch unabhängig vom Nachweis einer verstärkten Ungleichverteilung in den letzten Jahren – der Zuwachs des Nettovermögens kommt, wie die Verteilungsrelationen zeigen, in seinem Löwenanteil den Reichsten und besser Verdienenden zugute.

Der Reichtum der Reichen ist gewachsen.

Hinzu kommt: In Westdeutschland ist eine »Tendenz zu einer verstärkten Ungleichverteilung festzustellen« (57). Dies gilt zwar nicht in Ostdeutschland, fällt aber deshalb in der Gesamtbilanz wenig ins Gewicht, weil zum einen die Vermögensungleichheit hier noch größer ist als in den alten Bundesländern. Zum anderen besteht ein sehr starkes West-Ost-Gefälle in der durchschnittlichen Vermögensausstattung (West: 149 000 Euro, Ost: 60 000 Euro) je Haushalt (53).

Seit 1998 hat sich die Anzahl der überschuldeten Privathaushalte¹² um 13 Prozent erhöht. Mittlerweile sind davon 8,1 Prozent aller Haushalte betroffen (63).

kgrenze (Datenbasis EVS 2003) 938 Euro (38). Beim Nettoäquivalenzeinkommen wird die Anzahl der Personen eines Haushalts (nach der neuen OECD-Skala) folgendermaßen gewichtet: Haupteinkommensbezieher 1,0, jede weitere Person von 14 Jahren und älter 0,5, Personen unter 14 Jahren 0,3. Das Haushalts-Nettoeinkommens eines Haushalts mit 2 Erwachsenen und 2 Kindern unter 14 Jahren wird somit durch das Äquivalenzgewicht 2,1 ($1 \times 1,0 + 1 \times 0,5 + 2 \times 0,3$) dividiert. Ein solcher Haushalt würde somit als arm gelten, wenn das Haushalts-Nettoeinkommen weniger als $(2,1 \times 938) 1969,80$ EUR betragen würde.

Der Armutsbegriff ist jedoch komplexer als relative Einkommensarmut, darauf ist noch einzugehen.

11 Damit ist klar, dass die Vermögensverteilung zwar für die statistische Erfassung von Reichtum relevant ist, als Armutsindikator jedoch nicht in Frage kommt.

12 Überschuldung bedeutet, dass Einkommen und Vermögen über einen längeren Zeitraum nicht zum Ausgleich längerer Forderungen ausreichen.

Zwar ist die Sozialhilfequote¹³ 2003 (3,4 Prozent) nicht höher als 1998 (3,5 Prozent), doch bei Kindern bzw. Jugendlichen unter 18 Jahren ist sie deutlich von 6,8 auf 7,2 Prozent gestiegen (69, 264). Nach wie vor besteht die Tendenz, dass die Sozialhilfequote der Kinder umso höher ist, je jünger die Kinder sind (69).

Das spezifische Armutsrisiko bestimmter Bevölkerungsgruppen lässt sich anhand des Einkommensniveaus bzw. der Sozialhilfequote nachweisen.

Einkommensarmut ist unter den folgenden Bevölkerungsgruppen besonders verbreitet (Vergleichsmaßstab: Bevölkerung insgesamt 13,5 Prozent): Das größte Armutsrisiko tragen die Arbeitslosen (40,9 Prozent, 1998 33,1 Prozent), die allein Erziehenden (35,4 Prozent, 1998 35,4 Prozent) und Migrant/innen (24,0 Prozent, 1998 19,6 Prozent). Auch Einpersonenhaushalte (22,8 Prozent, 1998 22,4 Prozent) sowie Jugendliche zwischen 16 – 24 Jahren (19,1 Prozent, 1998 14,9 Prozent) sind überdurchschnittlich von Einkommensarmut betroffen. Fatal ist, dass sich das Armutsrisiko der Arbeitslosen, der Migrant/innen und der Jugendlichen sehr stark seit 1998 erhöht hat.

Auch nach der Sozialhilfequote (Vergleichsmaßstab: Bevölkerung insgesamt 3,4 Prozent) erweisen sich die allein Erziehenden (mit Kindern unter 18 Jahren) als Gruppe mit dem höchsten Armutsrisiko (23,7 Prozent, 1998 25,4 Prozent). Mehr als die Hälfte der Sozialhilfebeziehenden Kinder unter 18 Jahren (55,2 Prozent) lebt in Haushalten von allein Erziehenden (75). Allerdings hat sich die Sozialhilfequote der allein Erziehenden seit 1998 leicht verringert. Arbeitslosigkeit ist die Hauptursache des Sozialhilfebezugs. 2003 waren 47,0 Prozent der Sozialhilfeempfänger/innen im arbeitsfähigen Alter arbeitslos (1998 40,2 Prozent).

Gruppen mit niedrigem Bildungsniveau tragen ein besonders hohes Armutsrisiko. 13,9 Prozent der Sozialhilfeempfänger waren 2003 ohne einen Schulabschluss (in der Bevölkerung¹⁴ 3,1 Prozent). Auch das »Risiko des Arbeitsplatzverlustes ist an den Bildungs- und Berufsabschluss gekoppelt. Das weitaus größte Risiko tragen Männer und Frauen ohne beruflichen Ausbildungsabschluss« (95).

Bildung ist also von zentraler Bedeutung für die Verringerung des Armutsrisikos. Die Entwicklung auf diesem Gebiet kann indes nicht als erfolgreich bezeichnet werden. 14,9 Prozent der 20- bis 29-Jährigen waren 2003 ohne abgeschlossene Berufsausbildung (ca. 36 Prozent der ausländischen Jugendlichen, Tendenz steigend) (95). Nach wie vor besteht eine Lehrstellenlücke. Die Ausbildungsbeteiligungsquote der Betriebe weist eine sinkende Tendenz auf, auch die Teilnahme an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ist gesunken (1997 48 Prozent, 2003 43 Prozent), sie liegt unter dem europäischen Durchschnitt.¹⁵

13 Anteil der Bezieher laufender Hilfe zum Lebensunterhalt an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe (Prozent).

14 Im Alter von 15-64 Jahren).

15 So ist die Teilnahme an Weiterbildungskursen unter dem Einfluss der Hartz-IV-Gesetze drastisch gesunken, weil die Agenturen Arbeitssuchende lieber in Ein-Euro-Jobs schicken als in die Weiterbildung. Seit Januar 2005 soll sich die Zahl der Neuanfänger in Weiterbildungsmaßnahmen um 66 Prozent vermindert haben (Tagesspiegel, 7. 5. 2005, S. 16).

Gewiss ist auch der Hinweis berechtigt, dass Deutschland zu den Ländern mit einem relativ niedrigen Armutsrisiko gehört und nach Schweden (9 Prozent) und Dänemark (10 Prozent) innerhalb der EU-Länder (Durchschnitt EU-15: 15 Prozent) die geringste Armutsrisikoquote (11 Prozent, jeweils 2001) aufweist¹⁶ (45).

Und natürlich gibt es nicht wenig Beispiele für positive Veränderungen – etwa die gesunkene Einkommensarmut der Älteren (von 13,3 Prozent auf 11,4 Prozent), die relativ niedrige und verminderte Jugendarbeitslosigkeit, eine verbesserte Versorgung mit Wohnraum, ein starker Rückgang der Wohnungslosigkeit, die gestiegene Vollförderungsquote der Studierenden u. a. m.

Nichtsdestoweniger kann die Gesamtbilanz nicht als erfolgreich bezeichnet werden. Im Gegenteil!

In Deutschland sind soziale Ungleichheit und Armutsrisiken gewachsen, ist die Kluft zwischen Armut und Reichtum tiefer geworden.

Im 1. Armuts- und Reichtumsbericht wurde eine derartige Entwicklung folgendermaßen resümiert:

»Die Bestandsaufnahme und Analyse der Entwicklung in Deutschland bis 1998 macht in fast allen Lebensbereichen deutlich, dass soziale Ausgrenzung zugenommen und Verteilungsgerechtigkeit abgenommen hat« (Deutscher Bundestag 2001: 10).

Für den Berichtszeitraum des 2. Berichts findet sich eine solche Wertung nicht, sie wäre nichtsdestoweniger ebenso berechtigt wie 2001. Nur geht es eben diesmal nicht um die soziale Bilanz der Kohl-Regierung, sondern um die der rot-grünen Koalition. Die demokratische Kultur, aber auch die Lernfähigkeit von politisch Verantwortlichen zeigt sich nicht zuletzt in ihrem Umgang mit für sie kritischen Befunden einer objektiven Analyse.

Versuchungen eines Regierungsberichts

Die Regierung konnte der Versuchung nicht widerstehen, den Bericht zu ihrem (vermeintlichen) Vorteil zu instrumentalisieren. Sie nutzte dafür die Möglichkeit, selbst als Berichterstatter und Berichtsautor zu fungieren, obwohl dies im 1. Bericht noch als Notlösung deklariert wurde.¹⁷ Die Selbstevaluation fiel positiv aus, Selbstabsolution konnte – mangels fehlender »Sünden« – ausbleiben. Die weithin deprimierende Faktenlage wurde natürlich nicht verfälscht. Aber indem die Berichterstatter sich aus den wissenschaftlichen Expertisen wie aus einem Baukasten bedienen und selbst im Teil A – der Analyse und Bestandsaufnahme – Befunde der objektiven sozialen Entwicklung mit Aussagen über die gedeihliche und erfolgrei-

16 Ob daraus allerdings abgeleitet werden darf, »dass der deutsche Sozialstaat bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung insgesamt erfolgreich ist« (15), müsste die (nicht erfolgte) Analyse der Entwicklung seit 1998 im Ländervergleich ergeben.

17 »Die Bundesregierung hat für den ersten Bericht bewusst die Realisierung als Regierungsbericht gewählt, da nur so die Vorlage des Berichts im Jahr 2001 zu gewährleisten war« (Deutscher Bundestag 2001, 26).

che Regierungspolitik »angereichert« wurden, sollte sich eine günstigere Bilanz ergeben.

Die breite Darstellung im Teil B zu den Maßnahmen der Bundesregierung ist eigentlich im Rahmen eines Sozialberichts deplaziert. Denn in der Sozialberichterstattung geht es weniger darum, »Aufwände oder Inputs – wie die Aktivitäten staatlicher Bürokratien – zu messen«, sondern vor allem kommt es darauf an, »Resultate und Erträge von sozialen, ökonomischen und politischen Aktivitäten – bzw. ganz allgemein von gesellschaftlichen Prozessen – zu erfassen und zu beobachten«. »Inputs können allerdings dann von Bedeutung sein, wenn es darum geht, die Effektivität der Bereitstellung derartiger Leistungen zu beurteilen« (Noll 1999, 18). Gerade dies geschieht aber nicht. Möglicherweise würde diese Aufgabe den Rahmen und die Möglichkeiten eines Armuts- und Reichtumsberichts sprengen. Denn nach einer Expertise zum Bericht besteht die Schwierigkeit der Evaluation v. a. in der kaum lösbaren »Herstellung einer notwendigen Vergleichssituation, der sog. »kontrafaktischen Situation«, die eine Realität simuliert, die ohne die zu überprüfenden Maßnahmen bestehen würde« (42).

»Evaluiert« werden aber nur positive Einflüsse. Das sieht dann z. B. so aus: »Durch Transfers wurde der Anteil der Bevölkerung, der dem Risiko der Einkommensarmut ausgesetzt ist, um zwei Drittel auf 13,5 Prozent reduziert« (45). So erscheint z. B. die Zahlung der gesetzlichen Renten und Pensionen als effektives Mittel im Kampf gegen die Armut.¹⁸

Die Darstellungen im Teil B sind alles andere als eine kritische Analyse und Evaluierung der getroffenen Maßnahmen. Die propagandistische, unwissenschaftliche und apologetische Funktion dieses Berichtsteils offenbart sich auch in der völlig alternativen Begründung von Regierungsentscheidungen. Die Frage, ob nicht die in der Analyse konstatierten sozialen Fehlentwicklungen wenigstens teilweise auf eine verfehlte Wirtschafts- und Sozialpolitik zurückzuführen sind, wird konsequent ausgeklammert, aber im Kontext verneint.

Im Übrigen müsste – wenn die Bundesregierung ihre Aussagen ernst nimmt – im zweiten Bericht auch eine Stellungnahme zu den peinlichen Fehleinschätzungen¹⁹ des Regierungshandelns aus dem ersten Bericht zu finden sein.

Anmerkungen zu einigen inhaltlichen Aspekten

Soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung

Die Erörterungen der Themen soziale Gerechtigkeit und Armutsbekämpfung werden in den Kontext der Grenzen verteilungspolitischer Maßnahmen »unter veränderten ökonomischen Bedingungen« gestellt (13). »Die Bekämpfung von Armut

18 Die fiktive Armutsrisikoquote vor öffentlichen Transfers (einschließlich gesetzlicher Renten und Pensionen) betrug 1998 38,5 Prozent und 2003 41,3 Prozent (45).

19 Z. B.: »Die positiven Auswirkungen dieser Politik kristallisieren sich mehr und mehr heraus. Die wirtschaftliche Lage ist stabil, die Zahl der Arbeitsplätze steigt und die Arbeitslosigkeit sinkt. Die Reformen der Bundesregierung haben eine Trendumkehr bewirkt und somit die Voraussetzung für mehr sozialen Zusammenhalt und Gerechtigkeit geschaffen« (Deutscher Bundestag 2001, 11).

und sozialer Ausgrenzung erschöpft sich nicht im Ausgleich ökonomischer Ungleichheiten. ... Gerechtigkeit verlangt ... vor allem mehr Gleichheit bei den Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Menschen« (13).

Zwar reduziert niemand den Begriff der Armut auf eine rein ökonomische, insbesondere finanzielle Unterversorgung, doch könnte man diese Zitate als berechtigte Argumentation gegen einen verengten Armutsbegriff werten.

Allerdings gibt es verschiedene Gründe zu befürchten, dass eine derartige Perspektive Notwendigkeit und Priorität der Umverteilung zu Gunsten der sozial Benachteiligten relativieren soll. Dies ist schon aus dem behaupteten Zusammenhang zwischen veränderten ökonomischen Bedingungen und Grenzen der Verteilung zu folgern. Zu den »veränderten ökonomischen Bedingungen« gehört aber auch die Tatsache eines stark gewachsenen gesellschaftlichen Reichtums, der im Armuts- und Reichtumsbericht nur partiell, soweit im Besitz von Privathaushalten, dargestellt wurde. Hinzu kommt, dass den zitierten schwammigen Formulierungen, die aber doch wohl vom Umverteilungsproblem eher wegführen sollen, keine klärende Erörterung des Themas »Verteilungsgerechtigkeit« folgt. Bereits am ersten Bericht wurde die Bundesregierung kritisiert, eine Vermeidungsstrategie in Bezug auf die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit zu verfolgen (Heidel/Jacobi 2001, 38/39). Schließlich ist auch darauf zu verweisen, dass die vielzitierten Reformmaßnahmen der rot-grünen Koalition, insbesondere die Agenda 2010, mit einer Umverteilung auf Kosten der Bevölkerung in den unteren Einkommensschichten verbunden waren und ihnen erhebliche zusätzliche Lasten und größere Risiken auferlegt haben. Davon wird aber erst der nächste Armuts- und Reichtumsbericht Zeugnis ablegen, der für 2008 angekündigt ist (Bundesministerium 2006, 31).

Die Autoren des Armuts- und Reichtumsberichts favorisieren Amartya Sens Konzept der Verwirklichungschancen.²⁰ »Armut ist dann gleichbedeutend mit einem Mangel an Verwirklichungschancen²¹, Reichtum mit einem sehr hohen Maß an Verwirklichungschancen, deren Grenzen nur punktuell oder gar nicht erreicht werden« (40).

Mit Verweis auf zahlreiche Übereinstimmungen mit dem Lebenslagenansatz wird das »Konzept der Teilhabe- und Verwirklichungschancen ... in Verbindung mit dem Lebenslagenansatz« zur »Grundlage für die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung« erhoben (40). Dies ist allerdings eine Überforderung.

Zwar lassen sich für dieses Konzept wie auch für den Anspruch, darauf die Armuts- und Reichtumsberichterstattung aufzubauen, viele stichhaltige Gründe vorbringen. Das Problem besteht allerdings darin, dass gegenwärtig noch keine befriedigende Operationalisierung des sehr komplexen Ansatzes der Teilhabe- und

20 Sen, A.: *Development as Freedom*, Oxford 1999; Sen, A.: *Commodities and Capabilities*, Oxford 1999.

21 Verwirklichungschancen – »die Möglichkeiten oder umfassenden Fähigkeiten (»capabilities«) von Menschen, ein Leben führen zu können, für das sie sich mit guten Gründen entscheiden konnten und das die Selbstachtung nicht in Frage stellt.« (40)

Verwirklichungschancen möglich ist (41). Folglich lässt sich auch noch kein Indikatorensystem aufbauen, das diesem Konzept gerecht werden kann. Der Bericht ist somit außerstande, die Verteilung der Verwirklichungschancen zu analysieren und zieht sich – zwangsläufig – u. a. auf traditionelle Einkommens-, Vermögens- und Lebenslagevergleiche zurück (vgl. Tabellenanhang).

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der zentrale und konstituierende Aspekt der finanziellen Unterversorgung als Armutskriterium auch bei diesem Konzept völlig unstrittig ist. Sen will zwar vermeiden, »dass der Begriff der Armut auf ein niedriges Einkommen verengt wird« (Sen 2000, 115). Aber er hebt auch hervor, dass die beiden Perspektiven – Einkommensarmut und Verwirklichungschancen – »miteinander verkoppelt sind, denn das Einkommen ist schließlich ein wichtiges Mittel für Verwirklichungschancen« (ebenda, 113/114).

Und der Bericht liefert zahlreiche Belege, dass Einkommensarmut mit sehr hohen Risiken der Ausgrenzung von grundlegenden Teilhabe- und Verwirklichungschancen etwa in Bezug auf Arbeit, Bildung, Gesundheit, politische Partizipation ... einhergeht.

Einerseits ist z. B. das Armutrisiko für Menschen mit niedrigem Bildungs-/Ausbildungsstatus besonders hoch. Umgekehrt sind aber auch bei einem niedrigen sozialen Status die Chancen besonders gering, ein höheres Bildungsniveau zu erlangen.²²

Erwachsene mit Einkommen unter der Armutrisikogrenze sind stärker von Krankheiten und Gesundheitsstörungen betroffen (118).

Einkommenschwache Haushalte sind in vergleichsweise geringerem Maße an politischer Partizipation beteiligt. Höhere Einkommens- und Bildungsschichten sind stärker bei der Gestaltung der politischen und gesellschaftlichen Lebensverhältnisse aktiv als »untere Bevölkerungsschichten« (144).

Der Zugang zu Eliten wird nicht nur »durch Leistung, sondern auch durch materielle und immaterielle Privilegien gesteuert. Die Zugehörigkeit zur gesellschaftlichen Elite wird durch materielles Vermögen ebenso wie durch kulturelles Kapital, soziales Kapital und symbolisches Kapital (Habitus) begünstigt, während soziale Aufstiegsprozesse nur eingeschränkt gelingen« (144).

Einkommensarmut und Sozialhilfequote

Der Bericht enthält den Standpunkt, die Inanspruchnahme von Sozialhilfe sei »nicht mit Armut gleichzusetzen« (39). Sofern damit auch ausgedrückt sein soll, dass Bezieher von Sozialhilfe nicht zur Armutpopulation gehören, soll dazu argumentiert werden.

22 »Der Zugang zu höherwertigen Schul-, Ausbildungs- und Berufsabschlüssen wie auch der Zugang zum Studium wird nach wie vor durch Herkunft, Bildungsstand und berufliche Stellung der Eltern bestimmt. Die Chancen eines Kindes aus einem Elternhaus mit hohem sozialen Status, eine Gymnasialempfehlung zu bekommen, sind rund 2,7-mal so hoch wie die eines Facharbeiters. Die Chance, ein Studium aufzunehmen, ist sogar 7,4-fach größer als die eines Kindes aus einem Elternhaus mit niedrigem sozialen Status.« (95)

Mit der Sozialhilfegesetzgebung wird über den Mindestbedarf eine quasi-offizielle Armutsgrenze politisch fixiert. »Hilfe zum Lebensunterhalt ist dem zu gewähren, der seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann« (BSHG, § 11 [1]). Konsens besteht darüber, dass die Betroffenen ohne den Sozialhilfebezug arm wären. Diskussion gibt es jedoch um das Argument, dass mittels der Sozialhilfe der notwendige Lebensunterhalt nunmehr gesichert werden könne, die Sozialhilfeempfänger folglich nicht mehr als arm zu bezeichnen seien. Für die Gegenauffassung ist ein anderer Armutsbegriff maßgeblich – das Angewiesensein auf öffentliche Mindestversorgung (Huster 1996, 21). In diesem Sinne wäre also Sozialhilfe nicht die Überwindung, sondern eine Bestätigung des Armseins. Diese Position wird auch durch eine oft zitierte klassische soziologische Definition aus dem Jahre 1908 bekräftigt: »Der Arme als soziologische Kategorie entsteht nicht durch ein bestimmtes Maß von Mangel und Entbehrung, sondern dadurch, dass er Unterstützung erhält oder sie nach sozialen Normen erhalten sollte« (Simmel 1922, 551). Darüber hinaus wird jedoch auch bestritten, dass die Sozialhilfeleistungen ein ausreichendes materielles und kulturelles Versorgungsniveau sichern.²³

Auch der Armuts- und Reichtumsbericht enthält zahlreiche Hinweise darauf, dass dieser Aspekt überprüft werden sollte. So ist zwar die Einkommensarmut seit 1998 deutlich gewachsen, nicht aber die Sozialhilfequote. Sehr deutlich wird diese Diskrepanz bei den Personen mit Migrationshintergrund: Das (Einkommens-)Armutsrisiko stieg von 19,6 Prozent auf 24 Prozent (131), aber die Sozialhilfequote sank von 9,1 Prozent auf 8,4 Prozent (127). Einem starken Ost-West-Gefälle (Ost 19,3 Prozent, West 12,2 Prozent) hinsichtlich der Einkommensarmut²⁴ (45) steht bekanntlich ein West-Ost-Gefälle beim Sozialhilfeniveau²⁵ gegenüber.

Der Bericht gibt auch Hinweise auf den Umfang der sogenannten verdeckten Armut, also auf jene Bevölkerungsgruppe, die trotz vorhandener Bedürftigkeit keinen Anspruch auf Sozialhilfe erhebt. Simulationsberechnungen ergaben, »dass auf drei Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 1,5 und 2 weitere Berechtigte kommen. Daraus folgt ein nicht in Anspruch genommenes Viertel bis

23 So weist die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und die Nationale Armutskonferenz in einer gemeinsamen Stellungnahme zum zweiten Armuts- und Reichtumsbericht auf Zweifel hin, »ob der Regelsatz derzeit tatsächlich noch vor Armut schützt«. Und sie fordert die Überprüfung des Regelsatzes durch eine unabhängige Sachverständigenkommission (Bundesarbeitsgemeinschaft ... 2005, 2).

24 Der jüngste Datenreport (Statistisches Bundesamt 2006) zeigt auf, dass sich das West-Ost-Gefälle bis 2005 noch weiter ausgedehnt hat. In Ostdeutschland ist die Einkommensarmut massiv auf 22,2 Prozent gestiegen und mittlerweile genau doppelt so hoch wie in Westdeutschland mit 11,1 Prozent (Statement zur Buchvorstellung am 13. September 2006).

25 Der Bericht weist allerdings wegen der unklaren Zuordnung Berlins keine West-Ost-Differenzierung der Sozialhilfequoten aus. Im Durchschnitt der jeweiligen Bundesländer (ohne Berlin) betrug die Sozialhilfequote 2002: West 4,1 Prozent, Ost 3,0 Prozent. Bezogen auf die Gesamtheit der jeweiligen Bevölkerungsgruppen in den Bundesländern ergibt sich eine Quote von 3,2 Prozent (West) bzw. 3,0 Prozent (Ost) für 2002 (berechnet nach Statistik regional 2004).

zwei Fünftel der tatsächlichen Zahlungen für Hilfe zum Lebensunterhalt« (72). Vorschläge zur Minderung der verdeckten Armut werden allerdings nicht unterbreitet. Im Jahr 2002 wurden für Hilfe zum Lebensunterhalt 8,8 Milliarden Euro ausgegeben (Anhangtabelle II.11, S. 287). Das heißt aber auch: Der auf Grund der verdeckten Armut nicht eingelöste Anspruch auf Sozialhilfe (HLU) belief sich 2002 auf annähernd 2,1 bis 3,5 Milliarden Euro.

Reichtumsbericht?

Man kann gewiss davon ausgehen, dass zum einen über die verdeckte Armut mehr bekannt ist als über verdeckten Reichtum. Zum anderen dürfte die Dunkelziffer des Reichtums die der Armut weit übersteigen.

Die spärlichen Angaben und Aussagen des Berichts zum Umfang und zur Entwicklung des Reichtums in Deutschland werden mit einem unterentwickelten Forschungsstand und der unbefriedigenden Datenlage erklärt (41). Plausibel ist der Hinweis, dass eine Übertragung der Fragestellungen der Armutsberichterstattung auf Reichtumsberichterstattung nicht ohne weiteres möglich sei, »da von einer begrifflichen Symmetrie der Gegenpole Armut und Reichtum nicht auszugehen ist« (41). Dies wird schon daran deutlich, dass – spiegelbildlich zur »Armutsgrenze« – eine Reichtumsgrenze, die etwa beim doppelten mittleren Äquivalenzeinkommen ansetzt, zwar ein hohes Wohlstandsniveau kennzeichnet, aber noch weit entfernt ist vom Einkommens- und Vermögensniveau der »oberen Zehntausend«.

Wenngleich festzustellen ist, dass über den oberen Pol der sozialen Ungleichheit weniger bekannt ist als über Armut, konnte der Bericht dennoch eine annähernde Vorstellung über das Ausmaß der Ungleichverteilung des Vermögens und des Einkommens vermitteln. Die Frage, wie das eine, die Armut, mit dem anderen, dem Reichtum, zusammenhängt, blieb ebenso ungestellt wie unbeantwortet. Das gilt auch für das Problem, ob Armut überhaupt wirksam zu bekämpfen sei ohne Begrenzung des Reichtums und ohne Umverteilung von oben nach unten.

Die folgenden Aussagen zur Lastenverteilung im Lohn- und Einkommenssteueraufkommen sollten derartigen Fragen vorbeugen. »Die 10 Prozent der Lohn- und Einkommenssteuerepflichtigen mit den höchsten Einkommen tragen zu fast 53 Prozent des Gesamtaufkommens bei, die unteren 30 Prozent zu lediglich 0,7 Prozent« (17). Diese Darstellung wird in verschiedener Hinsicht kritisiert (Schäfer 2004). So wird auf Ungereimtheiten in der tatsächlichen Erfassung der Personen mit höchsten Einkommen verwiesen sowie auf Hinweise, dass der Personenkreis mit höchsten Einkommen in Wirklichkeit eher zu wenig Steuern bezahlt (593). Die an anderer Stelle zitierten Relationen der Vermögensverteilung stützen im Übrigen die Annahme, dass Einkommensungleichheit nicht so sehr von der Lastenverteilung im Steueraufkommen abweicht. Im Reichtumsbericht von Nordrhein-Westfalen wird nachgewiesen, dass den oberen 1 000 Einkommensbezieher/-innen nach der Steuer nicht nur selbstverständlich absolut das höchste Einkommen verbleibt, sondern (trotz der Steuerprogression) auch prozentual (Hengsbach 2004, 31)!

»Wegen der seit vielen Jahren eingeschlagenen und von Rot-Grün nur wenig modifizierten Verteilungspolitik zu Lasten der Masseneinkommen und zu Gunsten von Gewinn- und Vermögenseinkommen sind nicht nur viele ökonomische Probleme erst entstanden; sie wurden im Zeitverlauf auch über die zunehmende Schwächung der privaten wie der öffentlichen Binnennachfrage verschärft. Das vermeintliche Problemlösungskonzept – die Umverteilung zu Gunsten von Unternehmen und ›leistungstragenden‹ hohen Einkommen und Vermögen – ist selbst der Problemauslöser« (Schäfer 2004, 594).

Hier liegt die Verantwortung der Bundesregierung: Das Wachstum des Reichtums wird begleitet von einer Steuergerechtigkeit auf Kosten der unteren Einkommen.

* * *

Die wichtigste Schlussfolgerung für die Vorbereitung des dritten Armuts- und Reichtumsberichts sollte darin bestehen, den Einfluss der Bundesregierung auf die inhaltliche und interpretatorische Gestaltung des Berichts auf ein Minimum zu reduzieren. Dazu ist eine klare Trennung zwischen dem von einem relativ autonomen Gremium zu erstellenden Bericht einerseits und einer möglichen politischen Stellungnahme der Regierung andererseits zu gewährleisten.

Der Bericht basiert ausschließlich auf objektiven Daten. Dies ist z. B. mit dem Nachteil verbunden, dass etwa subjektive Konsequenzen der Armut (Hoffnungen, Sorgen, Zufriedenheit, Zukunftserwartungen, Lebensstrategien, Wertvorstellungen, Gesellschaftsbilder ...) unberücksichtigt bleiben. Der Verweis auf die Umfrageergebnisse des Datenreports ist dabei nur bedingt hilfreich. Es geht darum, den Vorzug einer sozialwissenschaftlichen Erhebung z. B. innerhalb der Armutspopulation für einen Armuts- und Reichtumsbericht zur Geltung zu bringen.

Literatur

- Bartelheimer, Peter 2001: Sozialberichterstattung für die »Soziale Stadt«. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten. Frankfurt/Main
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung
- Deutscher Bundestag 2005, 15. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland – zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 15/5015
- Deutscher Bundestag 2001, 14. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 14/5990
- Flora, Peter 1999: Die Perspektive einer europäischen Sozialstaatsbeobachtung. In: Flora/Noll 1999, 29-37
- Flora, Peter/Heinz-Herbert Noll (HG.) 1999: Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen. Frankfurt/New York
- Hauser, Richard 1995: Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B31-32/95, 3-13
- Hauser, Richard 1997: Armutsberichterstattung. In: Noll (Hrsg.) 1997, 19-43
- Heidel, Klaus/Tobias Jakobi 2001: Wird »Armutsbekämpfung« trendy? Paradigmenwechsel auf dünnem Eis. In: Social Watch Report Deutschland, 20-40
- Hengsbach, Friedhelm 2004: Reichtum in Nordrhein-Westfalen – eine sozialetische Reflexion. In: Ministerium für Gesundheit ..., 27-44
- Hengsbach, Friedhelm 2001: Armut und Reichtum aus Regierungssicht. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 647-650
- Hradil, Stefan 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen
- Huster, Ernst-Ulrich 1996: Armut in Europa, Opladen
- Ministerium für Gesundheit, Soziales Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen 2004 (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht
- Nationale Armutskonferenz 2001: Sozialpolitische Bilanz 2001. Armut von Kindern und Jugendlichen. (Nationale-Armutskonferenz.de)
- Nationale Armutskonferenz 2004: Sozialpolitische Bilanz 2004. Armut und Gesundheit. (Nationale-Armutskonferenz.de)
- Nationale Armutskonferenz 2005: Sozialpolitische Bilanz 2005. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. (Nationale-Armutskonferenz.de)
- Noll, Heinz-Herbert 1999: Die Perspektive der Sozialberichterstattung, in: Flora/Noll 1999, 13-28
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz 1997: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Bonn Hannover
- Schäfer, Claus 2004: Mehr soziale Ungleichheit – weniger ökonomischer Erfolg: Zur Verteilungsentwicklung in 2003 und den Vorjahren. In: WSI-Mitteilungen 11/2004, 583-595
- Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, Wien
- Simmel, Georg 1922: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. München/Leipzig
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2004: Datenreport 2004. Daten und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

2.2 Ausgewählte Gruppen

2.2.1 Kinder und Jugendliche

Ursula Schröter

Vorbemerkungen

Im 20. Jahrhundert, dem »Jahrhundert des Kindes« (Key 1903), entdeckten erst die psychologisch, dann die soziologisch und schließlich die ökonomisch Forschenden die Lebensphase Kindheit. Parallel zu diesem sozialwissenschaftlichen Interesse entwickelte sich das politisch-juristische. Das erste Dokument, das die Rechte der Kinder auf internationaler Ebene behandelte, war die »Genfer Deklaration« von 1924, ein Fünfpunkteprogramm, das vom damaligen Völkerbund anerkannt wurde. Nach dem Zweiten Weltkrieg (genau seit 1948) beschäftigte sich die inzwischen gegründete UNO mit diesem Thema und verabschiedete auf ihrer Vollversammlung am 20. November 1959 einstimmig die »Deklaration über die Rechte des Kindes«. Zwanzig Jahre später, im Internationalen Jahr des Kindes, wurde – einer Initiative Polens folgend – eine Arbeitsgruppe der UNO beauftragt, eine Konvention zu erarbeiten, die für die Unterzeichnerstaaten völkerrechtlich verbindlicher sein sollte als die Deklaration. Der Entwurf der Konvention lag im Frühjahr 1989 vor und wurde von der UNO-Generalversammlung am 20. November 1989 bestätigt.

Alles in allem also seit reichlich 100 Jahren ein steigendes wissenschaftliches Interesse und gleichzeitig eine wachsende politische Bedeutung von Kindheit und Jugend? Der Eindruck trügt, vor allem was die politische Bedeutung betrifft. Bestenfalls kann eine gewachsene »Sensibilität gegenüber Kinderfeindlichkeit und Kindergerechtigkeit der gesellschaftlichen Verhältnisse« (Kirchhöfer 1997, 16) konstatiert werden. In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts, insbesondere in der Folge der 68er Bewegung, ist vielfach von »Paradoxien der Kindheit« (Qvortrup 1995) in modernen Gesellschaften gesprochen worden. Kinder würden einerseits als wichtiges, oft als wichtigstes Element im individuellen Leben bezeichnet und respektiert, würden im Denken jedes einzelnen Menschen hohes Ansehen genießen. Kinderpolitik sei insofern das soziale Gewissen einer Gesellschaft, sei – so Richard von Weizsäcker – Maßstab für ihr kulturelles Niveau usw. Auf der anderen Seite steht die faktische Vernachlässigung dieser Bevölkerungsgruppe in der Politik, stehen auch in Deutschland Kinderfeindlichkeit und vor allem seit den 90er Jahren eine dramatische »Infantilisierung der Armut« (Hauser 1992). Paradox sei, dass moderne Gesellschaften – gemeint sind immer moderne kapitalistische Gesellschaften – scheinbar zwanghaft ihre eigene Zukunft missachten.

Wie ein Beitrag zur Paradoxie kann die Tatsache gewertet werden, dass über keine andere Gruppe so umfangreiche und so kontinuierliche Sozialberichte vor-

liegen wie über Kinder und Jugendliche. Da gibt es erstens die Berichterstattung an die UNO. Die Kinderkonvention von 1989 wurde in Deutschland 1992 ratifiziert und seitdem ist die deutsche Regierung verpflichtet, über ihre Erfüllung gegenüber der UNO zu berichten. Bisher hat Deutschland zwei Berichte abgegeben, den ersten 1994, den zweiten 2001. Zum zweiten Regierungsbericht existiert ein sogenannter Schattenbericht (NGO-Bericht), der von der 1995 gegründeten »National coalition« erarbeitet wurde. Die UNO lässt keinen Zweifel daran, dass sie neben amtlicher Berichterstattung sehr an einer parallelen Berichterstattung von Nicht-Regierungs-Organisationen interessiert ist.

Da gibt es zweitens das KJHG (Kinder- und Jugendhilfegesetz), das seit 1990 in Kraft ist und das bis dahin in der Alt-BRD geltende Jugendwohlfahrtsgesetz ablöste, nach dem die Regierung in regelmäßigen Abständen zu nationalen Kinder- und Jugendberichten verpflichtet ist. Diese Berichte werden in aller Regel von einer Sachverständigenkommission in ehrenamtlicher Tätigkeit erarbeitet und vergleichsweise breit diskutiert. Es ist üblich geworden, dass solchen Sachverständigen-Berichten eine Stellungnahme der Regierung vorangestellt wird, in der die sozialwissenschaftlichen Ergebnisse aus Sicht der politisch Verantwortlichen gewertet werden. Es ist ebenfalls üblich geworden, dass nicht jeder Sachverständigen-Bericht das gesamte Spektrum der Kinder- und Jugendprobleme umfassen muss. So liegen gegenwärtig zwar zwölf Berichte vor, aber nur fünf von ihnen sind so genannte Gesamtberichte. Die anderen konzentrierten sich auf bestimmte und von der Regierung vorgegebene Themen. Gesamtberichte gibt es aus den Jahren 1965, 1968, 1975, 1990 und 2001. Das heißt, der 11. Kinder- und Jugendbericht vom Juli 2001 – veröffentlicht im Februar 2002 – ist der erste Gesamtbericht, der die Probleme und Chancen der ostdeutschen jungen Generation enthält. Er soll in diesem Kapitel auch deshalb genauer betrachtet werden, weil er erstmalig die Einordnung des Kinder- und Jugendthemas in die allgemeine Sozialberichterstattung explizit thematisiert. Der 12. und gegenwärtig jüngste Bericht aus dem Jahr 2005 bezieht sich speziell auf »Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule« und wird im Rahmen dieser Publikation unter dem Thema Bildung (Abschnitt 2.3.1) kommentiert.

Je nach Landesgesetzgebungen gibt es analoge Berichterstattungspflichten über die junge Generation auch auf niedrigeren kommunalen Ebenen oder auch für konkrete Regionen. So ist der Berliner Senat auf Grund des AG (Ausführungsgesetz) KJHG ebenfalls verpflichtet, in jeder Legislaturperiode einen Bericht zur Situation der Kinder und Jugendlichen in Berlin vorzulegen. Erstmals und bisher letztmalig wurde diese Pflicht im Jahr 2000 erfüllt.

Da gibt es drittens ein zuverlässiges Nicht-Regierungsinteresse, sogar ein Interesse der Wirtschaft an regelmäßiger Berichterstattung über die junge Generation. Seit mehr als 50 Jahren stehen den an Kinder- und Jugendproblemen Interessierten die so genannten Shell-Jugendstudien zur Verfügung. Im Herbst 2006 erschien die 15. Studie dieser Art, die hier kommentiert wird. Die Shell-Studien beruhen

mehr als die amtlichen Berichte auf quantitativen und qualitativen Befragungsergebnissen und geben deshalb die Meinungen, Sorgen und Hoffnungen der jungen Generation ausführlicher wieder. Aus ostdeutscher Sicht interessieren nahe liegender Weise die Shell-Studien vor allem seit der 11. von 1992.

Seit Anfang dieses Jahrtausends stehen den an Kinder- und Jugendproblemen Interessierten außerdem die Kinderreporte des Deutsche Kinderhilfswerkes zur Verfügung. Das Deutsche Kinderhilfswerk (DKHW) wurde bereits 1972 in München von Unternehmern und Kaufleuten gegründet, ursprünglich mit dem vorrangigen Ziel, die Spielplätze der damaligen Bundesrepublik zu analysieren und kinderfreundlicher zu gestalten. Im Rückblick fällt auf, dass auch in der DDR – beginnend mit den 70er Jahren – viel Kraft aufgewandt wurde, um Spielplätze und die Versorgung mit Spielzeug zu kontrollieren und zu verbessern. So ist aus einer beispielhaft herausgegriffenen Information der Arbeiter-und-Bauern-Inspektion (ABI) an den Zentralrat der FDJ (vgl. SAPMO-Akte DY 24/113865) ersichtlich, dass in zehn Bezirken der DDR 5 612 Kinderspielplätze analysiert wurden und dass dabei etwa 12 000 Kontrollkräfte der ABI über mehrere Monate hinweg im Einsatz waren. Bemerkenswert ist hier nicht nur der beträchtliche gesellschaftliche Aufwand, sondern auch das überaus kritische Ergebnis dieser Kontrollaktion, denn 60 Prozent der Spielplätze seien »eine ernste Gefährdung für Leben und Gesundheit der Kinder«. Auf 1910 Spielplätzen seien die Spielgeräte nicht unfallsicher. Auf 2 760 Plätzen seien die Sandkästen stark verunreinigt. Für einige »besonders katastrophale Beispiele« wurden in der Information Ortsnamen und die Namen der Bürgermeister genannt, weil »materiell-technische Probleme oftmals nur vorgeschoben werden, die eigentlichen Ursachen aber in Gleichgültigkeit, Oberflächlichkeit und ungenügendem Verantwortungsbewusstsein« bestünden. Deshalb wurden von den Kontrollkräften »prinzipielle Auseinandersetzungen mit den dafür zuständigen Leitern geführt«, außerdem 1798 Auflagen erteilt und sechs Disziplinarverfahren verlangt.

Über ähnliche gesellschaftspolitische Kompetenzen verfügte das DKHW ganz sicher nie, möglicherweise aber von Anfang an über mehr Geld. Festzuhalten bleibt, dass sowohl im sozialistischen als auch im kapitalistischen Teil Deutschlands in den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts ein neuer (modernisierter?) Blick auf Kinder und ihre Lebenswelt geworfen wurde.

Bei den Kinderreporten geht es vor allem darum, mit unterschiedlichen kürzeren Aufsätzen von Wissenschaftler/innen auf »Daten, Fakten und Hintergründe« der deutschen Kinderpolitik aufmerksam zu machen. Im Jahr 2002 erschien dieser Report erstmalig, im Herbst 2004 zum zweiten und bisher letzten Mal. Aus Platzgründen wird in dieser Publikation auf die Kommentierung der Kinderreporte verzichtet und auf entsprechende ISDA-Studien verwiesen.

Zur UNO-Berichterstattung: Zweiter Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Artikel 44, Abs. 1, Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (UNO-Kinderkonvention)

Der Zweitbericht, der im Jahr 2001 an die UNO geschickt wurde, versteht sich als Ergänzung zum Erstbericht von 1994 und zur umstrittenen völkerrechtlichen Erklärung der deutschen Regierung von 1992. Auf der Grundlage dieses Erstberichtes hatte die UNO im November 1995 in Genf eine Anhörung durchgeführt, Empfehlungen gegeben und Themen formuliert, »die Anlass zur Besorgnis geben«. Auch auf diese Anhörungsergebnisse nimmt der Zweitbericht Bezug.

Zunächst ein Rückblick: Die damalige Bundesregierung hinterlegte 1992 mit der Ratifikationsurkunde bei der UNO eine völkerrechtliche Erklärung, die bis heute als »Vorbehalterklärung gegen die Kinderkonvention« bezeichnet wird. Diese Erklärung löste damals eine Fülle von parlamentarischen und außerparlamentarischen Debatten aus und die »intensiven Diskussionen über die Rücknahme der deutschen Erklärung zur Konvention« (Bericht 2001, 5) gelten heute als entscheidender Grund dafür, dass der Zweitbericht nicht planmäßig 1999, sondern erst 2001 verabschiedet werden konnte.

Die Erklärung enthält *fünf* »Vorbehalte«, wobei der erste als Generalklausel oder Generalvorbehalt bezeichnet wird. Im Kern geht es um die Aussage, dass das Übereinkommen innerstaatlich keine unmittelbare Anwendung findet. Mit Bezug auf diese Klausel konnte die Regierung dann 1994 in ihren Vorbemerkungen zur ersten Berichterstattung an die UNO melden, dass eine Änderung innerstaatlicher Rechtsvorschriften ... nicht erforderlich ist, d. h. dass sich die Rechtsprechung der Bundesrepublik auf der Höhe der Konvention befindet oder sogar noch darüber hinausgeht. Betrachtet man unter diesem Blickwinkel Artikel 2 der Konvention, der die gleichen Rechte für alle Kinder definiert, unabhängig von ethnischer und sozialer Herkunft oder von politischen und sonstigen Anschauungen der Eltern, und vergleicht mit Aussagen der nationalen Kinderberichte, so stellen sich erhebliche Zweifel ein. Der zweite Vorbehalt betrifft das gemeinsame Sorgerecht und hat sich mit der Reform des Kindschaftsrechtes 1998 erledigt. Der dritte Vorbehalt schränkt – bis heute – die Rechte von Minderjährigen auf einen Pflichtverteidiger ein, falls es sich um Straftaten von geringer Schwere handelt. Der vierte Vorbehalt betont, dass das deutsche Asyl- und Ausländerrecht durch die Konvention nicht berührt (evtl. für Kinder umgangen) werden darf. Dieser Vorbehalt steht unter besonders schwerer Kritik. Er spielte auch in der Genfer Beratung 1995 eine besondere Rolle. Hatte doch hier die UNO mit großer Sorge festgestellt, dass in Deutschland die Festlegungen aus Artikel 3 der Konvention (Wohl des Kindes ist vorrangig zu berücksichtigen) offensichtlich nicht eingelöst werden. Die Bundesregierung weist im zweiten Bericht diesen Vorwurf scharf zurück, weil »in bestimmten Fällen andere Belange ... gleichgewichtig oder sogar vorrangig zu bewerten sein können« (42). Der fünfte Vorbehalt (Einsatz von

Soldaten ab 15 Jahre) hat sich durch ein Zusatzprotokoll zur Konvention weitgehend erledigt.

Festzuhalten ist, dass die intensive und nun schon fast 15 Jahre währende Diskussion um die Rücknahme der Vorbehalte bisher nicht zur Rücknahme führte. Die rot-grüne Regierung schätzte 2001 zwar ein, »dass es aus heutiger Sicht nicht notwendig gewesen wäre, die deutsche Erklärung abzugeben« (21), dass eine Rücknahme trotzdem nicht in Betracht kommt, weil sich die Bundesländer bisher nicht mehrheitlich für die Rücknahme ausgesprochen hätten (21). Zu vermuten ist, dass die seit September 2005 amtierende Regierung noch weniger Interesse als die rot-grüne zeigen wird, die Vorbehalt-Politik Kindern gegenüber zu beenden.

Zum Rückblick auf die ersten 90er Jahre gehört auch, dass die damalige Regierung unter Punkt 1a des Erstberichtes (Definition des Kindes, Begriff und Altersgrenzen) und unter Punkt 5a (Gesundheitliche Grundversorgung und Wohl des Kindes) einen Sachverhalt behandelt, der in der Konvention gar nicht vorkommt, nämlich den Schutz des ungeborenen Lebens. Nach der Logik der Konvention geht es ausschließlich um Geborene und deren soziale und politische Lage, weshalb im Zweitbericht auch nur darauf Bezug genommen wird. Fragen und Einsprüche dieser Art hätten zweifellos in die NGO-Berichterstattung gehört, die es aber Anfang der 90er Jahre für das Kinderthema noch nicht gab.

Der Zweitbericht ist 164 Seiten lang, folgt strukturell den Vorgaben der Vereinten Nationen (6) und ist mit dem Erstbericht (Bericht der ... 1994) gut vergleichbar.

In den vorangestellten allgemeinen und teilweise zusammenfassenden Aussagen halten wir vor allem die generelle Wertung, aber auch eine gewisse Blick-Verengung für problematisch. So scheut sich die Regierung ausdrücklich, einen generellen Trend, eine pauschale Aussage zur Entwicklung der Kindersituation in Deutschland 1994-1999 zu formulieren, weil die »Strömungen zu divergierend« (8) seien. In dieser Hinsicht bewies die Kommission, die etwa zeitgleich den 11. Kinder- und Jugendbericht der Bundesrepublik erarbeitete, mehr Mut. Denn sie spricht (dort auf Seite 57) klar davon, dass die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik den Befund einer familienunfreundlichen und kinderfeindlichen Gesellschaft verstärken. Kinderfeindlichkeit wird im hier zur Debatte stehenden Bericht nicht nur nicht bestätigt, sondern – mit Bezug auf die Jugendministerkonferenz 1998 (12) – in Abrede gestellt. Wenn elementare Kinderrechte gefährdet seien, dann hätte das mit konkreten negativen Lebensbedingungen oder mit strukturell bedingten Nachteilen einzelner Kinder zu tun und nicht mit einer allgemeinen Kinderfeindlichkeit und einer generellen gesellschaftlichen Diskriminierung junger Menschen (13). So lauten zumindest die Ausführungen im Einleitungstext. In späteren Passagen (unter: Recht auf Leben, Überleben, Entwicklung) wird Kinderfreundlichkeit bzw. Familienfreundlichkeit dann vor allem als Forderung, als Herausforderung, als Anspruch, als Aufgabe formuliert, nicht unbedingt als Ist-Zustand in Deutschland. Charakteristisch für die Inkonsequenz

im Umgang mit Kindheit erscheint uns die folgende Aussage: »Es bleibt aber eine dauerhafte Aufgabe zu fragen, wie die Bedingungen, unter denen Kinder leben, stärker an die Bedürfnisse und Interessen von Kindern angepasst werden können. Der Einwand, ein solches Vorgehen bevorzuge eine einzelne Bevölkerungsgruppe, ist nicht stichhaltig. Denn zum einen besteht im Hinblick auf die Orientierung an Kinderbelangen ein historisch begründeter Nachholbedarf. Zum anderen profitieren von einer an Kinderinteressen ansetzenden Politik nicht nur Kinder, sondern die Gesellschaft insgesamt...« (48). Wieso besteht die Aufgabe dauerhaft? Wieso müssen die Lebensbedingungen (nur) stärker an die Bedürfnisse angepasst werden? Mit wessen Bedürfnissen und Interessen sind die kindlichen Lebensbedingungen ansonsten verbunden? Gegen wessen Einwände wird hier polemisiert? Wessen Geschichte orientierte sich nicht an Kinderbelangen? Es ist offensichtlich, dass die Subjekte der Kinderfeindlichkeit hier nicht beim Namen genannt werden sollen, dass der Kern des Problems im Dunklen bleiben soll. Eine widersprüchliche Zielstellung, um die die Berichterstatter/innen nicht zu beneiden sind.

Als Blick-Verengung betrachten wir sowohl die nachweisbare *West-Zentriertheit* als auch die *Erwachsenen-Zentriertheit* der Berichterstattung. Dabei scheint (mir) in diesem Zusammenhang die West-Zentriertheit das geringere Problem zu sein, zumal sie im Zusammenhang mit Befragungsergebnissen partiell reflektiert wird und zumal aus anderen Forschungen abgeleitet werden kann, dass sich die kindlichen Einstellungen zur Herkunftsfamilie, zur aktuellen Politik, zum Wohnumfeld, zur Geschlechterfrage usw. wenig nach Ost und West unterscheiden. Insofern und unterstützt durch Allbus-Recherchen (vgl. Allbus 2002/2004) ist aus Ostsicht nur an zwei der aufgeführten Indikatoren ein Fragezeichen zu setzen (10):

Fast drei Viertel aller Kinder würden sich später einmal selbst Kinder wünschen. Dieser Anteil ist ganz sicher im Osten, vor allem bei Mädchen, höher.

Mehr als zwei Drittel der Kinder würden an Gott glauben. Dieser Anteil ist ganz sicher im Osten niedriger.

Über Befragungsergebnisse hinaus scheint den Berichtenden allerdings der nach wie vor dominierende Westblick nicht bewusst zu sein. So wird der seit 1996 eingeführte Anspruch auf einen Kindergartenplatz als »kinderpolitische Errungenschaft von historischer Dimension« (8) gefeiert, ohne zu reflektieren, dass in der DDR seit Ende der 60er Jahre Kindergartenbetreuung selbstverständlich war. Auch die in späteren Abschnitten getroffenen Aussagen zur Bildungsbeteiligung und zum Bildungsniveau der Frauen in den 90er Jahren (127) sind nur richtig, wenn ausschließlich westdeutsche Frauen gemeint sind. Für ostdeutsche bzw. DDR-Frauen fanden die beschriebenen Prozesse jeweils früher statt. Ebenso die Berichterstattung über sportliche und kulturelle Aktivitäten (136 ff.) – hier entsteht der Eindruck einer kontinuierlichen Verbesserung der Angebote »seit etwa 15 Jahren« (137). Für ostdeutsche ältere Kinder und Jugendliche fällt in diesen Zeitraum aber der gesellschaftliche Umbruch, der sich bekanntlich auf die Infrastruktur für Freizeitaktivitäten gravierend und durchaus nicht immer verbessernd auswirkte.

Erwachsenen-Zentriertheit (Adultismus) prägt jedoch den gesamten Bericht und damit auch die Vorbemerkungen. Stets geht es um die Auswirkungen der Politik *auf* Kinder, um Politik *für* Kinder, seltener um Politik *mit* Kindern und gar nicht um Politik der Kinder. Kompetenzerweiterung wird nicht für Kinder selbst, sondern für die Kinderkommission des Bundestages (7) gefordert. Gleichzeitig erwähnt der Bericht in späteren Passagen (unter: Berücksichtigung der Meinungen der Kinder) zahlreiche Partizipationsmodelle für Kinder (49-65) und »eine Entwicklung, die Kinder mehr und mehr als Subjekte denn als Objekte elterlicher oder gesellschaftlicher Entscheidungen sieht« (48), sieht aber gerade auf diesem Gebiet noch großen Handlungsbedarf, weil bei vielen Erwachsenen die Vorstellung noch tief verwurzelt sei, sie wüssten am besten, was für Kinder gut ist. Das gelte nicht zuletzt für den politischen Raum (65). Auch dieses Dilemma ist demnach bewusst: »Die Berichtskommission war in ihrer Arbeit bemüht, die Perspektive der Kinder einzunehmen. Generell ist aber die Sicht der Erwachsenen von der Situation der Kinder das eine, die Sicht der Kinder selbst etwas anderes. ... Die Antworten der Kinder sind ein Stück gelebte Partizipation, sie sind aber auch ein wichtiges Korrektiv für die allzu oft zu pessimistischen oder auch zu optimistischen Einschätzungen der Erwachsenen« (9). So wichtig es ist, das Unbehagen einzugestehen, so problematisch erscheint mir der Hinweis auf das »Korrektiv«. Solange Erwachsene die Kindermeinung nur brauchen, um die eigene zu korrigieren, stellen sie ihre Zentriertheit nicht in Frage, sind sie also von einem wirklich demokratischen, d. h. auch gleichrangigen Miteinander der Generationen weit entfernt.

Zu einzelnen Abschnitten:

– Unter der Überschrift »Allgemeine Maßnahmen zur Durchsetzung« berichtet die Bundesregierung – damals noch rot-grün – über konkrete Reformen, Programme, Initiativen zur Verbesserung der Lage der Kinder in Deutschland von 1994 bis Frühjahr 1999 und über die so genannte Entwicklungszusammenarbeit in diesem Zeitraum. Dabei bekennt sie sich ausdrücklich zur Auffassung ihrer Vorgängerregierung, wonach »die Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung« (17) nicht erforderlich sei. Sie stellt sich damit gegen Forderungen zahlreicher Nicht-Regierungs-Organisationen, auch gegen Forderungen der Jugendministerkonferenz und der Kinderkommission des Bundestages und nicht zuletzt gegen eine Anregung des UN-Ausschusses für die Rechte des Kindes. Auch die Einrichtung eines oder einer Bundeskinderbeauftragten – vom UN-Ausschuss vorgeschlagen – lehnt die Regierung ab, weil »der größte Teil der kinderpolitischen Entscheidungen in Deutschland auf kommunaler Ebene fällt« (13).

– Breiten Raum nimmt die Berichterstattung zur Bekanntmachung der Konvention und zur Bekanntmachung der zugehörigen UNO-Berichte ein. Es ist sowohl von zahlreichen zentralen Bemühungen (Publikationen, Kampagnen, Kinderkarawanen usw.) die Rede als auch von spezifischen Bemühungen in den Bundesländern. Dennoch waren (sind?) es nur 15 Prozent der deutschen Bevölke-

rung, die die Kinderkonvention kennen (26). Ob hier die National Coalition, die im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Erstberichtes entstanden war und die sich für die Schattenberichterstattung zuständig fühlt, einen Durchbruch erzielen kann, muss sich erst noch zeigen. Auf jeden Fall zeigt sich hier ein direkter Bezug zum Anliegen des Projektes Sozialberichterstattung, das das Kinderkonventions-Thema sowohl in die sozialwissenschaftliche Forschung als auch in die politische Bildung tragen kann.

– Unter der Überschrift »Definition des Kindes« bezieht sich die rot-grüne Regierung in einem nur halbseitigen Abschnitt weitgehend auf den Erstbericht. Sie distanziert sich demnach nicht von einer Kinderdefinition, die Ungeborene ausdrücklich einbezieht, verfolgt das Thema »ungeborenes Leben« aber auch nicht weiter. In einer späteren Passage (unter: Grundlegende Gesundheit und Wohlfahrt) wird lediglich darauf verwiesen, dass umfassende Informationen über Verhütungsmittel und über den Schutz des ungeborenen Lebens wichtige Aspekte der Sexualerziehung sind (101).

– Der umfangreiche Abschnitt »Allgemeine Grundsätze« wird vor allem beim Thema »ausländische Kinder« sehr viel konkreter als 1994. Dennoch kommt die z. T. dramatische Lebenssituation ausländischer Kinder, vor allem ihre skandalös hohe Armutsrate, unangemessen zur Sprache. Dass die deutsche Regierung letztendlich nicht gleiche Lebenschancen für deutsche und ausländische Kinder anstrebt, zeigt sich beispielsweise in den Ausführungen zur Identitätsförderung. Einerseits wird an die UNO berichtet, dass ausländischen Eltern und ihren Kindern der nötige Freiraum für die Bewahrung ihrer kulturellen Identität gewährt wird (28), andererseits scheint die Regierung feste Vorstellungen zu haben, wie dieser nötige Freiraum zu definieren ist. Denn besondere Fördermaßnahmen zur Erhaltung dieser Identität (Beispiel: Sprache) sind nicht vorgesehen (29), erstens, weil finanziell nicht zu bewältigen, zweitens, weil »es für Ausländerinnen und Ausländer ... wichtiger ist, die deutsche Sprache gut zu beherrschen, als vom deutschen Staat bei der Bewahrung der Muttersprache unterstützt zu werden« (29). Später (unter: Bildung, Freizeit, kulturelle Aktivitäten) werden die ungleichen Lebenschancen von deutschen und ausländischen Kindern noch deutlicher gemacht. Obwohl sich das Niveau der Schulabschlüsse von Jugendlichen ausländischer Herkunft insgesamt verbessert hätte, sei der Abstand zu deutschen Jugendlichen nicht geringer geworden (129). »Die Bildungs- und Ausbildungsbeteiligung ausländischer Kinder und Jugendlicher (liegt) unter dem Durchschnitt der Altersgruppe und hat sich sogar seit Mitte der 90er Jahre z. T. verschlechtert« (130).

– Die Ausführungen zur »Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit« erscheinen hilflos (35 ff.). Zwar kann die Regierung auf eine große Anzahl von diesbezüglichen Projekten, Maßnahmen, Analysen usw. verweisen, sie scheint aber die Ergebnisse nicht zu kennen – vielleicht weil sie die Ursachen und Zusammenhänge (z. B. zur Identitätsförderung oder zur Bildungsbeteiligung) nicht zur Kenntnis nimmt.

– Ähnlich ausweglos scheint es um den »Abbau der Diskriminierung von Mädchen« (35 ff.) zu stehen. Vor allem weil die Gleichstellung der Geschlechter als Heranführen der Frauen an Männerniveau (miss)verstanden wird. Wie in anderen Absichtserklärungen auch werden beispielsweise Maßnahmen »für eine stärkere Beteiligung von jungen Frauen in technik-orientierten Berufsausbildungen und Berufen« (36) gefordert, ohne die Kehrseite der Medaille, die beziehungsorientierten Berufe für junge Männer, zu erwähnen. Dass in der Berichterstattung gender mainstreaming als reales politisches Handlungskonzept und nicht als schönes und in praxi (z. B. in der AGENDA 2010) weitgehend ignoriertes Versprechen erscheint (35), soll nur am Rande vermerkt werden.

– Hinsichtlich der Ausführungen zur Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Bundesländern fällt auf, dass die Situation sehr viel unproblematischer dargestellt wird als beispielsweise im nationalen 11. Kinder- und Jugendbericht. Die deutlichen Unterschiede zwischen Ost und West in der Trägerlandschaft, aber auch in der personellen Besetzung der einzelnen Träger spielen beim Bericht an die UNO eine geringe Rolle. Analog zum Geschlechterthema zeigt sich auch hier das grundsätzliche Demokratie-Missverständnis: Gleichheit der Lebensverhältnisse in Deutschland soll durch Heranführen des Ostens an Westniveau erreicht werden, ein Vorhaben, das schon im Ansatz fragwürdig/kritikwürdig ist.

– Im Abschnitt »Familiengefüge und alternative Fürsorge« wird auf gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern Bezug genommen. Familienpolitik in Deutschland hätte die Aufgabe, »möglichst günstige Rahmenbedingungen für die Gründung von und das Leben in Familien sicherzustellen. Dazu gehören die wirtschaftliche Entlastung und Förderung der Familien, die Schaffung einer kinder- und familienfreundlichen Lebensumwelt sowie in unterschiedlichen Bereichen die Bereitstellung von Angeboten der Bildung, Information und Beratung...« (75). Ob diese Rahmenbedingungen den realen Problemen entsprechen, warum es trotz wirtschaftlicher Entlastung das Phänomen »*Infantilisierung der Armut*« gibt, warum in den westlichen Bundesländern das Kita-Angebot und in Deutschland insgesamt das Ganztagschulen-Angebot weit unter dem Bedarf liegen – solche Fragen werden in diesem Zusammenhang nicht gestellt.

– Auch unter der Überschrift »Grundlegende Gesundheit und Wohlfahrt« wird überwiegend eine Erfolgsbilanz gezogen. Sogar das problematische Thema »Gesundheit und Umweltpolitik« scheint Deutschland – dem Berichtstext nach – im Griff zu haben. Kein Wort von den gravierenden Widersprüchen zwischen ökonomischen und ökologischen Zielstellungen oder von dem kümmerlichen Dasein, das das Nachhaltigkeitskonzept in der deutschen Politik fristet. Bezogen auf das Vereinbarkeitsthema und auf den Lebensstandard von Kindern sind im Bericht reale Probleme angedeutet, die vermuten lassen, dass sich hinsichtlich der Tagesbetreuung von Kindern (im Westen) und auch hinsichtlich des Armutsproblems seit dem Erstbericht nicht viel verbessert hat. Zwar sind für die öffentliche Tagesbetreuung die Vorschriften eindeutiger geworden, aber nach wie vor »fehlen in er-

heblichem Umfang Plätze für Kinder unter 3 und über 6 Jahren sowie Ganztagsplätze... (Und nach wie vor) wird häufig lediglich eine Betreuungsdauer von vier Stunden an fünf Tagen garantiert« (105). Zwar leugnet die Regierung nicht, dass es Kinderarmut in Deutschland gibt, aber wie eh und je reflektiert sie lediglich die Folgen (z. B. für die Freizeitmöglichkeiten) (138) und sieht die Ursachen nur in der Trennung/Scheidung der Eltern, in der Zuwanderung aus dem Ausland, in der Schamhaftigkeit der Sozialhilfe-Anspruchsberechtigten oder in der Arbeitslosigkeit (106). Wie in den meisten anderen familien- und kinderpolitischen Berichten auch (Ausnahme: 7. Familienbericht) fehlt auch hier ergänzend dazu der Gedanke, dass Kinder haben und Kinder erziehen in dieser Gesellschaft ursächlich arm macht, weil die gesellschaftlich notwendige Arbeit im Privathaushalt nicht angemessen anerkannt wird.

Da der Zeitraum für die Berichterstattung im April 1999 endete, spielen die später einsetzenden dramatischen Einschnitte in das Sozial- und Gesundheitswesen noch keine Rolle.

– Auch der Abschnitt »Bildung, Freizeit und kulturelle Aktivitäten« enthält Aussagen zur Tagesbetreuung und damit zum Widerspruch zwischen gesetzlichem Anspruch (der nur im Bundesland Bayern nicht besteht, 111) und moderner Notwendigkeit einerseits und der Realität andererseits. Dass ein ausgebautes Kinderbetreuungssystem für eine moderne Gesellschaft unverzichtbar ist, wird zweifach begründet: »Zum einen erbringt es für die Kinder Sozialisationsleistungen, die die Erziehung in der Familie sinnvoll ergänzen. Zum anderen kommt Tageseinrichtungen für Kinder im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine entscheidende Bedeutung zu« (110). Die Sozialisationsleistungen werden später noch konkretisiert als »Trias von Betreuung, Erziehung und Bildung« (132). Das alles ist zweifellos richtig. Aus ostdeutscher Sicht erscheinen solche Passagen dennoch merkwürdig, weil sie so ganz und gar den vorausgegangenen Wertungen des DDR-Kinderbetreuungssystems widersprechen. Anfang der 90er Jahre stand scheinbar fest, dass es sich hier um familienersetzende und nicht um familienergänzende Einrichtungen handelt. Heute also gehört die Kindertagesbetreuung völlig legitim zum Bildungssystem, das dem Bericht entsprechend folgende Institutionen umfasst: »Kindergarten als Elementarbereich sowie die außerschulische Jugendbildung, Schulen, Hochschulen, Weiterbildung, Förderungsmaßnahmen und die gemeinsame Forschungsförderung durch Bund und Länder« (109). Heute wird auch wohlwollend zur Kenntnis genommen und mit Steuervergünstigungen belohnt, wenn sich Betriebe bzw. Unternehmer um Kinderbetreuung kümmern. »Entweder sie betreiben selbst Einrichtungen oder sie fördern Plätze in Einrichtungen anderer Träger« (115).

Die Ausführungen zum Analphabetentum erinnern an vergangene Debatten zur Armut. Wie damals wird auch heute hervorgehoben, dass keine zuverlässigen Aussagen zum Maß getroffen werden könnten, weil eine klare Begriffsdefinition fehlt. Den Schätzungen der UNESCO – in Industriestaaten 0,75 bis 3,00 Prozent

an der Bevölkerung über 15 Jahre – stehen die Berichtersteller/innen offenbar skeptisch gegenüber. Jedenfalls seien in Deutschland diesbezüglich keine besonderen Maßnahmen notwendig. Die vorhandenen Bildungsangebote müssten lediglich ausgebaut und noch besser genutzt werden (118/119). Übrigens: Das Thema Privatschulen (partiell die Kehrseite des Analphabetentums?) gibt es in diesem Bericht nicht, im Unterschied zum Erstbericht von 1994.

– Wie das Gesundheitsproblem wird auch das Umweltproblem als weitgehend gelöst oder wenigstens gut lösbar dargestellt. »Den Schulen kommt bei der Umweltbildung eine besondere Bedeutung zu. Bisherige Umweltbildung setzte im Naturkunde- und Biologieunterricht an... Heute stehen die Übernahme von Verantwortung für die globale Umwelt und das eigene Lebensumfeld im Vordergrund« (134). Kinder und Jugendliche seien darüber hinaus in die »Lokale Agenda 21« einbezogen (135). Solche Aussagen verdienen Misstrauen bzw. Nachfragen. Schon deshalb, weil es nur wenige Kommunen gibt, die die Agenda 21 für ihr Territorium »herunter gerechnet« haben. Nach der 14. Shell-Studie jedenfalls lässt das kindliche und jugendliche Interesse an Umweltfragen nach. Und das ist alles andere als ein beruhigender Befund.

– Bezogen auf Schule als Lebensort wird ein Problem angesprochen, das aus meiner Sicht allgemeingültig ist: Die für notwendig gehaltene enge Kooperation von Jugendhilfe und Schule wurde und würde auch heute oft behindert durch »Ressortzuständigkeiten innerhalb der Verwaltung« (122). Im Klartext: Die historisch gewachsene bürokratische Struktur wirkt nicht mehr als Hilfsmittel zur Problemlösung, sondern als Hindernis. Wer, wenn nicht die Regierung, ist in der Lage, Ressortzuständigkeiten zu verändern?

– Bei der Berichterstattung über das kindliche Spielen (135/136) vermisste ich einen Hinweis auf Spielen als ökonomischen Faktor. Bekanntlich ist nicht nur in kindersoziologischer Literatur zu lesen, auch im Alltag zu beobachten, dass Kinder und ihr legitimes Spielbedürfnis zunehmend und gnadenlos vermarktet werden. Dass dieses Thema und die damit zu verbindende Kritik an der Werbeindustrie im Bericht nicht vorkommen, ist aus meiner Sicht eine schwere Unterlassungssünde.

– Im Abschnitt »Besondere Schutzmaßnahmen« verweist die Regierung erneut darauf, dass sie nicht die Absicht hat, der Kinderkonvention wegen ihr Asyl- und Ausländerrecht zu ändern. Gleichzeitig wird – wie in anderen Zusammenhängen auch – die Globalisierung dafür verantwortlich gemacht, dass für Kinder und Jugendliche »das Hineinwachsen in die Erwachsenengesellschaft schwieriger (145) wird. An dieser Stelle ergeben sich Fragen: Ist die Globalisierung nicht ein gewollter, bewusst gestalteter Prozess? Für welche Bevölkerungsgruppen bringt er Erleichterungen? Warum muss die Trennwand zwischen Kinderwelt und Erwachsenenwelt in modernen Gesellschaften so undurchlässig sein? Selbstverständlich ist es nicht Aufgabe eines Regierungsberichtes, theoretische Fragen zu erörtern, aber auf Defizite in der theoretischen Arbeit hinzuweisen, das stünde einer selbst-

bewussten (insofern selbstkritischen) Regierung gut zu Gesicht. Ähnliche Überlegungen ergeben sich auch aus dem Abschnitt über Kinderarbeit (150 ff.). Auch hier schreien die Ausführungen geradezu nach gründlicherer Forschung über Chancen und Grenzen von kindlicher Arbeit, nach Forschungen über Kinderarbeit im Privaten und in der Öffentlichkeit, nicht zuletzt nach historischer Forschung zu diesbezüglichen DDR-Erfahrungen (Kirchhöfer 2003).

Zum zweiten Staatenbericht gab es also erstmalig auch einen *Schattenbericht*, erarbeitet von der National Coalition, einer Vereinigung von inzwischen mehr als 90 Verbänden. Der Bericht bemängelt vor allem, dass in Deutschland eine »strukturelle Verankerung der Kinderrechte in Politik, Gesetzgebung und Verwaltung« fehlt und dass die umstrittene Vorbehalterklärung trotz dreimaliger Aufforderung im Bundestag nicht zurückgenommen wurde. In diese und ähnliche Richtungen zielen auch die Abschließenden Bemerkungen, die der entsprechende UNO-Ausschuss Ende Januar 2004 nach der Berichterstattung der deutschen Regierung formuliert hat. Wie die deutsche Regierung mit diesen Empfehlungen umgegangen ist, soll im nächsten, also im dritten Staatenbericht stehen. Dieser ist allerdings erst im Frühjahr 2009 fällig, denn die UNO hat sich bereit erklärt, einen gemeinsamen dritten und vierten Bericht zu akzeptieren. Erst danach muss der 5-Jahres-Rhythmus wieder eingehalten werden.

Zur amtlichen Kinder- und Jugendberichterstattung innerhalb Deutschlands: 11. Kinder- und Jugendbericht. »Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland« 2002

Mit der Erarbeitung des 11. Kinder- und Jugendberichtes der Bundesregierung (11. ... 2002) wurde im März 1999 eine Sachverständigenkommission beauftragt, die aus 9 Wissenschaftler/innen und Politiker/innen und darüber hinaus aus einer siebenköpfigen Arbeitsgruppe bestand. Sie legte im Juli 2001 den Bericht vor, den die Regierung zusammen mit ihrer Stellungnahme Ende Januar 2002 der Öffentlichkeit übergab. Der Bericht beginnt mit einer Zusammenfassung, gefolgt von Teil A, der sich auf die Kinder- und Jugendhilfe konzentriert, von Teil B, der sich mit der Lebenslage einschließlich Bildung der jungen Generation beschäftigt, und von Teil C, der sich der Jugendpolitik widmet. Abschließend gibt die Sachverständigenkommission der deutschen Regierung zehn Empfehlungen, die der Verbesserung der Kinder- und Jugendpolitik dienen könnten.

Hier sollen mit Bezug auf das Anliegen unseres Projektes fünf Aspekte des Berichtes erörtert werden, erstens der Zusammenhang zwischen Kinder/Jugendberichterstattung und Sozialberichterstattung, zweitens der erklärte Leitgedanke des Berichtes, drittens Kindheit/Jugend als ökonomische Kategorie, viertens Kindheit/Jugend als politisch-rechtliche Kategorie und fünftens zusammenfassende Aussagen zur Jugendpolitik und Empfehlungen an die Politik.

Zu erstens: Der Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland zwingt wie bisher kaum ein anderer dazu, über Methodik und Zielstellung von Sozialberichterstattung in Deutschland – als Instrument solidarischer Politik? – nachzudenken. Zum einen, weil im Bericht selbst über mehr als zehn Seiten (44, 94-104) dieser Zusammenhang reflektiert wird. Zum anderen, weil die dem Bericht vorangestellte »Stellungnahme der Regierung« in fast allen Punkten die Berichtsaussagen unterstützt. Ganz im Unterschied zum Jahr 1998, als der 10. Bericht vorgelegt wurde, ist die rot-grüne Regierung der Auffassung, dass die teilweise dramatischen Situationsbeschreibungen, die damit verbundenen harten Kritiken an Kinder- und Jugendpolitik in Deutschland im Wesentlichen zutreffend sind. Das ist einerseits erfreulich, weil die Regierung ganz offenbar in dieser Beziehung vor den realen Problemen die Augen nicht verschließt. Andererseits stellt sich die Frage, wie dieser Bericht zum wirksamen Instrument solidarischer Politik werden kann, wenn sich die Regierung mehrheitlich durch die Sachverständigenkommission »in ihrer Auffassung bestätigt oder bestärkt« sieht bzw. wenn sie bereits vorab »Erkenntnisse des Berichtes berücksichtigt« hat oder sogar »über die Beschreibung der Lebensverhältnisse, wie sie der Bericht vornimmt, hinaus geht« (7). Sicherlich sind ständige Kontroversen zwischen Sachverständigen und Regierung nicht wünschenswert, aber wenn sich Sachverständige und Regierung in der Einschätzung einer katastrophalen Lage so einig sind wie hier, ist eine Verbesserung der Lage mit Hilfe der Politik schwer vorstellbar.

Im Einzelnen hält die Kommission systematische, regelmäßige und politisch unabhängige Informationen über die Lebenslage von Kindern und Jugendlichen nach Geschlecht, Klasse, Bildung, Alter, Migrationshintergrund usw. (44) und in diesem Sinn eine Erweiterung von Statistik und Forschung für unabdingbar, um wirksame Empfehlungen geben und gleichzeitig eine »Sozialstaatbeobachtung« (94) realisieren zu können. In diesem Zusammenhang wird auf weitgehend bekannte Defizite in der Kinder- und Jugendforschung aufmerksam gemacht: geringe Forschungskontinuität und damit Vergleichbarkeit, fehlende Wirkungsanalysen, unzureichend erfasste Migrationshintergründe, unzureichende Auswertung »unter geschlechtsdifferenzierenden Perspektiven« u. a. m. (100, 101). Die Regierung sieht das nicht grundsätzlich anders, schränkt allerdings ein, dass verschiedene Vorschläge der Kommission, die »an die Statistik gerichtet werden, ... als Forschungsprojekte eher realisierbar erscheinen« (12). Unabhängig davon, ob Veränderungen in der Statistik machbar sind oder nicht, sollte die Regierung im Hinblick auf Forschungsprojekte unbedingt beim Wort genommen werden.

Unter der Überschrift »Adressatinnen- und Adressatenforschung« wird von der Kommission implizit ein methodisches Defizit genannt, das ich mir klarer ausgesprochen gewünscht hätte und das in der Kindersozilogie auch klar ausgesprochen wird: Die Forschung müsse damit rechnen, dass die Bedarfe der Kinder- und Jugendhilfe »gesellschaftlich konstruiert« seien. »Dabei zeigt sich oft, dass öf-

fentliche und professionelle Problemdefinitionen und die subjektive Wahrnehmung der Betroffenen nicht kompatibel sind« (100). Die sich daraus ergebende methodische Forderung, dass Kinder und Jugendliche selbst gefragt werden müssen (und nicht nur ihre Eltern, ihre Lehrer/innen, die zuständigen Politiker/innen usw.), wenn es um das Leben von Kindern und Jugendlichen geht, fehlt leider im Klartext. Allerdings wird in der Zusammenfassung des Berichtes – nach meiner Kenntnis erstmalig so deutlich – die fehlende Mitarbeit von Kindern und Jugendlichen reflektiert und begründet. »Die Kommission hat trotz entsprechender Überlegungen zu Beginn der Arbeit darauf verzichtet, Kinder und Jugendliche zu den Themen des Berichtes anzuhören... Alles dies scheiterte an Zeitmangel, der nicht zuletzt auf die ehrenamtliche Arbeit am Bericht zurückzuführen ist« (40). Darüber hinaus wird im Bericht vorgeschlagen, über fixierte Beteiligungsrechte der Kinder und Jugendlichen, gegebenenfalls durch Grundgesetzänderung, nachzudenken (253).

Zu zweitens: Zum Leitbegriff des 11. Berichtes hat die Kommission »die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen« (58) erklärt. Die Regierung versteht diese öffentliche Verantwortung als »staatliche Mitverantwortung« (4) und akzeptiert, dass im 11. Bericht folglich die soziale Infrastruktur für Kinder und Jugendliche im Vordergrund stehen muss. Sie akzeptiert auch, dass Bildung »primär eine öffentliche Aufgabe bleiben« muss (15).

Die Fokussierung auf öffentliche Verantwortung bringt mit sich, dass die soziale Infrastruktur für Kinder- und Jugendliche breiten Analyse Raum einnimmt. »Noch nie zuvor haben öffentliche Sozialisationsorte, Medien, Konsum ... einen so starken Einfluss auf Heranwachsende gehabt wie zu Beginn des 21. Jahrhunderts« (56). Folgerichtig wird nach einem historischen Exkurs (Stichworte: Institutionalisierung von Kindheit und Jugend in den letzten 200 Jahren mit seinen Freiheiten und Freiheitsbegrenzungen für die junge Generation, peer groups, Medialisierung) für eine moderne Gesellschaft wie die unsrige die Kinder- und Jugendhilfe in den Rang einer »sozialpolitischen Grundversorgung« erhoben, etwa vergleichbar mit Feuerwehr, Polizei und Krankenhäusern. Die Autor/innen des Berichtes gingen wohl davon aus, dass solche Institutionen nicht nach rein ökonomischen Gesichtspunkten geführt werden (dürften), und forderten den sozialen und zukunftssträchtigen Blick auch für die Kinder- und Jugendhilfe (42, 60), denn das »Infragestellen des ... Sozialstaates ... gefährdet ... die soziale Gerechtigkeit und die Solidarität zwischen den Generationen« (59). Die fachlichen Eckwerte einer modernen Kinder- und Jugendhilfe dürften durch »fachfremde Rahmenbedingungen«, z. B. durch das Finanzsystem, nicht infrage gestellt werden (73). Diese Eckwerte wurden als Lebensweltorientierung (Ressourcen der Beteiligten einbeziehen, Eigenverantwortung stärken), als Dienstleistungsorientierung (Adressat/innen sind Subjekte, nicht Objekte) und als Professionalität (moderne Kompetenzen) konkretisiert (63). Gleichzeitig bliebe es »Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe, Kinder und Jugendliche vor der Gefährdung ihres Wohls zu schützen

(»staatliches Wächteramt«) und diesen Schutz gegebenenfalls auch gegen den Willen der Eltern zu veranlassen« (64). All das gehört nach Auffassung der Kommission zur sozialpolitischen Grundversorgung und sollte nicht substantiell verändert werden, etwa hin zu einer Privatisierung (69, 70). Mit Blick auf die aktuellen regierungsamtlichen Beschlüsse bzw. Absichten wirken diese Forderungen aus dem Jahr 2001 nach Erhalt des Sozialstaates und nach Erhalt der Generationensolidarität fast anachronistisch. Insofern ist auch die Einschätzung der Kommission heute fragwürdig geworden, nämlich dass »eine Rückkehr zu dem liberalistischen Staatsverständnis, das den Staat auf die Gewährleistung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger beschränkt, ausgeschlossen« (245) erscheint.

Ost-West-Unterschiede wurden sowohl in der Trägerlandschaft – bedingt durch immer noch erhebliche Unterschiede bei den kirchlichen Trägern (65) – als auch hinsichtlich des Personals in der Kinder- und Jugendhilfe festgestellt. Während insgesamt von einer »Akademisierung« (74) und von der bekannten Geschlechtsspezifika (je älter die Kinder, je höher der Ausbildungsabschluss, je höher die Leitungsebene, desto mehr Männer, 75) gesprochen werden könne, ist die ostdeutsche Kinder- und Jugendhilfe trotz des »drastischen Personalabbaus der 90er Jahre rein zahlenmäßig« (76) besser ausgestattet als die westdeutsche. Weil der Personalabbau der 90er Jahre im Osten nach arbeitsmarktpolitischen und nicht nach fachlichen Gesichtspunkten vor sich gegangen war, hat der Osten jetzt eine »untypische Altersverteilung in der Kinder- und Jugendhilfe« (76) und bereits ab 2002 erheblichen Personalbedarf, »dem nicht genügend neu ausgebildete ... gegenüber stehen« (77).

Auch in diesem 11. Bericht werden Kindertageseinrichtungen für unverzichtbar gehalten. »Kindertageseinrichtungen dienen nicht nur der Betreuung der Kinder, sondern sind ein eigenständiger zentraler Bereich der Erziehung und Bildung. Der Aufbau eines flächendeckenden und bedarfsgerechten Angebotes an Kindertageseinrichtungen im Westen und der Erhalt der entsprechenden Strukturen in den östlichen Bundesländern ist Ausdruck der Anerkennung einer öffentlichen Verantwortung für die Kinder und ihre Familien...« (45). Die Regierung sieht darüber hinaus drei gesellschaftliche Felder, die von Kindertagesstätten bedient würden. Für die Kinder seien sie eine Notwendigkeit der Wissensgesellschaft, für die Eltern eine des Arbeitsmarktes und für Deutschland eine als Wirtschaftsstandort (5). In diesem Zusammenhang spielt die Erzieher/innen-Ausbildung eine Rolle. Sie sei dringend verbesserungsbedürftig, »und zwar insbesondere auf Grund der neuen Bildungsaufgaben im Bereich der Kindertageseinrichtungen. Sie sollte auf Fachhochschul-Niveau angehoben werden, was nicht unbedingt unmittelbar Auswirkungen auf die Entlohnungsstruktur haben muss, jedoch mittelfristig die Bezahlung verändern wird« (43).

Diese Berichtspassage verdient mindestens zwei kritische Nachfragen. Erstens, handelt es sich tatsächlich um »neue Bildungsaufgaben« oder geht es aus Ostsicht nicht vielmehr um ein altes Bildungskonzept, das »abgewickelt« wurde, um es

nun nach der PISA-Kritik wieder auf die Tagesordnung zu setzen? Zweitens, wäre der (finanzministerfreundliche) Hinweis auf die zunächst gleich bleibende Entlohnung auch denkbar, wenn es um Bauarbeiter oder Müllfahrer ginge, wenn die Rede also von der notwendigen Qualifizierung eines Berufsstandes wäre, der überwiegend von Männern angestrebt wird?

Sowohl die Kommission als auch die Regierung betonen, dass das Bekenntnis zur öffentlichen Verantwortung nicht die private Verantwortung der Familien schmälert. Im Gegenteil – so die Kommission –, die öffentliche Verantwortung ist die Voraussetzung dafür, dass die private wahrgenommen werden kann. »Die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind so zu gestalten, dass Eltern und junge Menschen für sich selbst und für einander Verantwortung tragen können« (59). Gegenwärtig sei eine strukturelle Überforderung der privaten Netzwerke feststellbar, gegen die die Betroffenen, vor allem die Kinder, machtlos seien. »Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik verstärken den Befund einer familienunfreundlichen und kinderfeindlichen Gesellschaft, die jenseits der Mystifizierung von Jugendlichkeit junge Menschen als Problem wahrnimmt« (57). In dieser Deutlichkeit werden strukturelle Defekte der neudeutschen Gesellschaft in vergleichbaren Berichten nicht beim Namen genannt. Auch wenn die Einschätzung – zunächst – politisch folgenlos bleiben sollte, ist sie als theoretischer Fakt, der sich mit Europäischen Forschungsergebnissen zu »Paradoxien der Kindheit« (Qvortrup 1995, 9) trifft, bemerkenswert.

Im 11. Bericht wird weiterhin hervorgehoben, dass die Familie ihre vorherrschende Stellung verloren habe, sie habe generell im Vergleich zu vergangenen Jahrzehnten gewonnen und verloren, gewonnen als Ort des emotionalen Rückhaltes und als Aushandlungsort, verloren als Herkunftsmilieu und als Stätte der Weiterbildung. Nichtsdestoweniger sei die strukturelle Benachteiligung von Familien, damit die strukturelle Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber dem Privatleben, die seit spätestens Anfang der 90er Jahre im Gespräch ist, nach wie vor eine Tatsache (11. ... 2002, 45). Ob der Analyse über die veränderte Funktion von Familien zuzustimmen ist, beispielsweise ihrer schwindenden Rolle als Herkunftsmilieu, sei dahin gestellt. An der Tatsache der strukturellen Benachteiligung ist jedoch nicht zu zweifeln.

Aus dem Leitgedanken leitet die Kommission schließlich drei Forderungen ab:

- Forderung von nachhaltig förderlichen Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen,
- Stärkung der Erziehungskompetenzen der Eltern und der Bildungskompetenzen der Kinder,
- Erklärung des »Kinderthemas« zur Querschnittsaufgabe für alle Politikbereiche (53).

Es fällt auf, dass – etwa zehn Jahre nach »Erfindung« von gender mainstreaming – in Sozialberichten ein Gedanke immer öfter auftaucht, den man analog dazu generation mainstreaming nennen könnte, also die Aufforderung an die Politik nach

einem »ressortübergreifenden Blick« auf das Kinder- und Jugendthema, die Anforderung, diese wichtige Zukunftsaufgabe als Querschnittsaufgabe zu betrachten. Möglicherweise ist das ein Hinweis darauf, dass die alte feministische Forderung nach Zusammendenken von Rasse, Klasse und Geschlecht, um den Generationenwiderspruch erweitert und im postmodernen Kleidchen (diversity mainstreaming) wieder an Bedeutung gewinnt. Aus meiner Sicht sollte sich die aktuelle Sozialstrukturforschung diese Herausforderung nicht entgehen lassen.

Zu drittens: Obwohl die ökonomischen Rahmenbedingungen für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen nicht – wie 1998 im 10. Bericht – im Zentrum der Berichterstattung standen, spielen ökonomische Kategorien, nicht zuletzt Kinder als ökonomische Kategorie, auch im 11. Bericht eine Rolle. Hervorhebenswert ist, dass Kinderarmut und ernst zu nehmende soziale Ungleichheit weder von der Kommission noch von der Regierung klein geredet werden. »Mit steigender Kinderzahl nimmt die Armutsquote bei Familien zu« (45). Die Armut sei oft zeitlich begrenzt, aber »es gibt andererseits immer noch Familien in dauerhafter Armut« (45). Und: »Das Bildungswesen reproduziert nach wie vor die soziale Ungleichheit« (46). Dabei fielen nicht mehr so sehr die Differenzierungen nach Geschlecht auf, dafür die nach sozialer Lage, nach kulturellem Kapital, nach ethnischer Herkunft und nach Region. Dem Leitgedanken entsprechend wird betont, dass es gleichzeitig eine öffentliche Verantwortung für die Ausbildung und den Zugang zum Beschäftigungssystem *aller* Jugendlichen gibt – ein offensichtlich unlösbarer Widerspruch für die reiche Bundesrepublik. Die Kommission regt an, wenigstens »Mobilitätshilfen« für Jugendliche (46) zu schaffen, um Ausbildung und Erwerbsarbeit in anderen Regionen als der heimatlichen zu ermöglichen. Auch die Regierung weiß, dass Jugendliche »weniger mobil als erwerbstätige Erwachsene und so stärker an ihr näheres Umfeld, ihren Sozialraum gebunden sind« (5). Sie weiß auch, dass die soziale Differenzierung nach Generation »erheblich an Gewicht gewinnen wird ... und dass es deshalb von grundlegender Bedeutung (ist), die junge Generation fit zu machen für die Zukunft« (13). Zusätzliche Ausbildungsplätze, Jugendarbeitsplätze oder auch nur Mobilitätshilfen ergeben sich aus dieser Erkenntnis jedoch nicht, so dass der Eindruck entsteht, dass die Regierung der sozialen Ausgrenzung bestimmter Jugendlicher genauso hilflos zusehen muss wie die Sachverständigen.

Wer zu diesen bestimmten Jugendlichen gehört, ist leicht zu erkennen, weil auch in diesem Bericht deutlich wird, dass Armut und Immigration in Deutschland zusammengehören. Die Kommission bekennt sich klar dazu, dass Migration, die »andere« Sprache, die »andere« Kultur als besondere Chance erkannt werden muss, dass in Deutschland mehr »interkulturelle Kompetenz« (47) gebraucht wird und dass das Recht auf Bildung und Erziehung für alle auf deutschem Boden lebende Kinder und Jugendliche gelten muss. Wenn es um das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen geht, müsse sich die Politik vom Staatsangehörigkeitsprinzip lösen (49). Außerdem: »Allen muss ein gleicher Zugang zu den Medien

und zu neuen Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglicht werden. Das gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund sowie aus ärmeren Familien – und nach wie vor für Mädchen« (47). Die Regierung widerspricht zwar (der einzige deutliche Widerspruch) in der Hinsicht, dass »die Teilhabemöglichkeiten ... durch das gültige Staatsangehörigkeitsrecht behindert würden« (20), bekennt sich aber zu dem Ziel, »eine konzeptionelle Neuorientierung der Integrationspolitik zu erarbeiten« (21). Diese Neuorientierung soll – hier wieder Übereinstimmung mit der Kommission – nicht von den Defiziten, sondern von den Stärken der jungen Migrant/innen ausgehen.

Zur Armutproblematik gehört, dass die Verschuldung junger Menschen zunimmt. Während die Kommission darauf verweist, dass Kinder und junge Leute immer mehr eine »umworbene Konsumentengruppe« (45) werden, betont die Regierung, dass Kinder und junge Leute besser lernen müssten, mit Geld umzugehen (15). Nimmt man den Leitbegriff »öffentliche Verantwortung« ernst, dann ist in diesem Punkt wohl mehr der Kommission zuzustimmen, die den Schwerpunkt mehr auf die zielgerichtete Werbung bzw. auf die indirekte Nötigung der Eltern lenkt, also auf die Verantwortung der Wirtschaft.

Relativ breiten Raum nimmt im Bericht – analog zum Zweitbericht über die Erfüllung der UNO-Kinderkonvention – die Kritik an rein ökonomischer, d. h. fachfremder Betrachtungsweise von Kinder- und Jugendproblemen ein. Modern gewordene betriebswirtschaftliche Semantiken würden unreflektiert »auf sozialpädagogische Handlungsfelder übertragen« (79). Begriffe wie Kontraktmanagement, Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Qualitätsmanagement, Produkt usw. wären in den Verwaltungen wichtig geworden. »Übersehen wird dabei, dass die Herstellung von Produkten in der Kinder- und Jugendhilfe an die Koproduktion mit den Adressatinnen und Adressaten gebunden ist« (80). Generell stelle sich die Frage, »in welchem Umfang es erlaubt und im Dienst der Sache ist, Qualitäten in sozialpädagogischen Handlungsfeldern mittels quantitativer Kennzahlen abzubilden« (81). Ob der 11. Bericht dazu beitragen kann, die Ökonomie aus dem Status des Selbstzwecks in den Status des Mittels zu befördern, muss allerdings offen bleiben.

Zu viertens: Kinder- und Jugendpolitik hat in Deutschland eine solide juristische Grundlage, das KJHG (Sozialgesetzbuch VIII), gültig seit 1990. Dieses Gesetz wird von der Kommission und von der Regierung – und vermutlich auch von einer Mehrheit der Bevölkerung – hoch geschätzt. »Wenn die Kommission dennoch von einer Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe spricht, dann meint sie in diesem Zusammenhang die konsequente und effektive Anwendung von Ansätzen, die an sich im KJHG angelegt sind« (52). Denn: »Es gibt eine Diskrepanz zwischen der immer wieder verkündeten Programmatik und den im KJHG angelegten Möglichkeiten einerseits und der Realität andererseits« (253). Auch die Bundesregierung räumt ein, »dass das SGB VIII... noch unvollständig genutzte Potenziale enthält« (7). Möglicherweise hält sich auch wegen dieser Diskrepanz

die junge Generation so auffällig zurück, wenn es um etablierte politische Strukturen geht. Es fehle an der Bereitschaft der jungen Menschen, »sich in hergebrachten Formen zu engagieren« (19), stellt die Regierung dazu fest. Die Berichtskommission interpretiert das Problem so: »Kinder und Jugendliche wollen sich politisch beteiligen, (aber nicht) wenn sie durch Erwachsene instrumentalisiert werden... Die Idee der Selbstverwaltung der Bürgerinnen und Bürger gestattet, ja erfordert geradezu die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen« (48).

In diesem Zusammenhang betont der Bericht noch einmal das öffentliche Mitspracherecht der Kinder selbst. Es sollte »geprüft werden, ob die Beteiligungsrechte der Kinder (vergrößert werden)..., ob nicht eine Altersgrenze eingeführt werden sollte, die deutlich unter 14 Jahren liegt, wie dies sowohl jugendpolitischen Absichten als auch jugendsoziologischen Einsichten entspricht« (253).

Gleichzeitig schlägt die Kommission vor, das Grundgesetz im Artikel 6 (Schutz der Familie) um »Recht des Kindes« zu ergänzen. Eine solche Ergänzung würde der UN-Kinderkonvention (Art. 3, Abs. 2) und der Europäischen Grundrechtscharta (Art. 24) entsprechen – beides von Deutschland anerkannt bzw. ratifiziert. Ausdrücklich und erfreulicherweise wird darauf verwiesen, dass der Verfassungsentwurf, der anlässlich der deutschen Vereinigung erarbeitet wurde, hier als Vorbild dienen könnte (52).

Als besondere Probleme im Rahmen der Jugendpolitik gelten sexueller Missbrauch und die »Verführungskraft des Rechtsextremismus« (48). Die Kommission spricht hier von einer »Lage allgemeiner öffentlicher Hilflosigkeit« (48) und fordert zumindest eine öffentliche Debatte über den Kinder- und Jugendschutz in dieser Richtung. Hilflos klingen auch die Ausführungen zur Jugendkriminalität. Die Zahl der kindlichen und jugendlichen Tatverdächtigen habe stetig zugenommen, wobei vor allem fremdenfeindliche und andere rechtsextreme Delikte angestiegen seien (50). Auch hier wird eine neue öffentliche Debatte von der Kommission für notwendig gehalten, weil viele der Probleme »aus der Mitte der Gesellschaft« (50) kämen. Die Regierung verweist im Zusammenhang mit Rechtsextremismus auf das »Bündnis für Demokratie und Toleranz« (5) und räumt ein, »dass sich Rechtsextremismus weder auf ein bloßes Jugendproblem reduzieren noch zum alleinigen Problem der östlichen Bundesländer erklären lässt« (25).

Sehr kritisch geht die Kommission bei diesem Thema mit einer Erwachsenen-Gesellschaft um, die von den Jugendlichen Zivilcourage verlangt, sie aber selbst nicht vorlebt. »Die Forderungen werden ... konterkariert, wenn auf der einen Seite Politikerinnen und Politiker zu mehr bürgerschaftlichem Engagement gegen Rechtsextremismus aufrufen, sie aber gleichzeitig nicht eindeutige Stellung beziehen, um entsprechende Wählerschichten nicht zu verprellen ... Wenn junge Menschen die Erfahrung machen, dass Lehrerinnen und Lehrer in den Schulen rechtsextreme Einstellungen dulden und bei Gewalthandlungen wegsehen oder die Polizei nicht entschieden gegen rechtsextreme Straftäter vorgeht, dann kann von Jugendlichen keine Zivilcourage erwartet werden« (51). Die Kinder- und Jugend-

hilfe möge gar nicht erst den Eindruck erwecken, als könne sie das Problem allein lösen. Dem ist nur hinzuzufügen, dass auch die Polizei allein, die Schule allein, die Politiker/innen, die aller vier Jahre gewählt werden müssen, allein ... das Problem nicht lösen können. Will man sich mit der allgemeinen öffentlichen Hilfslosigkeit nicht abfinden, dann bleibt nur ein Engagieren für eine grundsätzliche Veränderung politischer Strukturen und politischer Ziele, für eine Einschränkung hierarchischer Machtgebäude, für eine Politik, die nicht nur auf die nächsten vier Jahr gerichtet ist, für eine Demokratie, die sich nicht nur als Erwachsenendemokratie versteht, für eine Ökonomie, die nicht Selbstzweck ist und der es nicht nur um den Standort Deutschland, sondern um den Standort Erde geht – und so weiter.

Zu fünftens: Zusammenfassend wird von der Kommission auf die Aspekte verwiesen, die Kinder- und Jugendpolitik gegenwärtig in Deutschland zu berücksichtigen hätte:

– Pluralisierung der Lebensführung. »Die Kommission plädiert für einen breiten Diskurs mit dem Ziel eines öffentlich gestalteten Generationsvertrage mit den nachwachsenden Generationen« (247).

– Gestaltung des sozialen Nahraumes. »Es geht nicht darum, Menschen, die Kinder haben, besser zu stellen, sondern junge Menschen unabhängig von der jeweiligen Familienform oder Erwerbsbiographie ihrer Eltern zu fördern« (248).

– Regionale Unterschiede beachten, insbesondere Ost-West-Unterschiede. »Auch von der Jugendpolitik muss ein Beitrag zur inneren Einheit des Landes erwartet werden können« (249).

– Europäische Jugendpolitik und institutionelle Zusammenschlüsse der Europäischen Jugend sind zu berücksichtigen. Die Ausführungen der Kommission zu diesem Thema wurden von der Regierung als unzureichend eingeschätzt (5).

– Zuwanderung und Integration von Migrant/innen berücksichtigen. Hier handle es sich in erster Linie um Aufgaben der Jugendpolitik und der Kinder- und Jugendhilfe und erst in zweiter Linie um Aufgaben der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik (250). Deutschland brauche Zuwanderung, insbesondere von gut qualifizierten Migrant/innen. Deshalb müsse dafür gesorgt werden, »dass sie in Deutschland ein Leben führen können, in dem ihre eigenen legitimen Interessen neben den Arbeitsmarktinteressen Berücksichtigung finden. Hierzu gehört insbesondere, dass sie sich nach einer gewissen Zeit entweder für eine Rückkehr in ihr Heimatland oder für Integration und Einbürgerung frei entscheiden können« (251).

– Geschlechtergerechtigkeit. Hier handle es sich nicht nur um eine Aufgabe der Kinder- und Jugendpolitik, sondern der gesamten Gesellschaftspolitik. Geschlechterhierarchie zeige sich nicht nur in Gewalterfahrungen der Mädchen, sondern auch in der Zuständigkeit der Mütter für die familiäre Sozialisation (252).

– Jugendpolitik müsse Politik für Kinder und Jugendliche sein, nicht (nur) Politik für die Eltern bzw. Familien (252). Bei diesem letzten Punkt ist hinzuzufügen bzw. zu wiederholen, dass es sich nicht nur um Politik *für* die junge Generation handeln darf, sondern auch um Politik *mit* der jungen Generation.

Die Berichtskommission gab der deutschen Regierung abschließend zehn Empfehlungen zur Qualifizierung der Kinder- und Jugendpolitik, die hier nur angedeutet werden (54, 55):

1. Teilhabe, Zugang der jungen Generation zu allen Ressourcen der Gesellschaft,
2. Anerkennung der kulturellen Vielfalt,
3. neuer Generationenvertrag (Dienst vor Geld),
4. Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantie, wie im Europäischen Beschäftigungsgipfel 1997 beschlossen, auch »zweite Chance«,
5. verlässliche Ganztagsangebote für Erziehung, Bildung, Betreuung hat Vorrang vor einer generellen Beitragsfreiheit,
6. die Ausgaben müssen von den Aufgaben abhängig sein und nicht umgedreht, die deutsche Gesellschaft ist reich,
7. an KJHG festhalten und es wirkungsvoll umsetzen,
8. Jugendamt muss Rahmenbedingungen für Qualitätswettbewerb gewährleisten,
9. bürgerfreundliche, niedrig schwellige Zugänge, verlässliche Hilfen aus einer Hand,
10. Fachkräfte mit qualifizierter Ausbildung, Anerkennung ihres fachlichen Eigensinns.

Zu Shell-Studien: 15. Shell Jugendstudie »Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck« 2006

Diese jüngste Shell-Studie (Shell Deutschland ... 2006) verweist bereits mit ihrem Titel auf Kontinuität zur 14. Studie aus dem Jahr 2002. Damals lautete die Überschrift bekanntlich »Zwischen pragmatischem Idealismus und robustem Materialismus«. Das herausragende Merkmal der Jugend »von heute« ist offensichtlich ihr Pragmatismus. In einer Zeit, in der sich die wirtschaftliche Lage tendenziell verschlechtert hat, in der Lehrstellenmangel und Arbeitslosigkeit angewachsen sind (31), kann die Grundhaltung der meisten Jugendlichen dennoch mit »Aufstieg statt Ausstieg« (39) umschrieben werden.

Alles in allem wird eine Generation beschrieben, die sich Unbekümmertheit und Unbeschwertheit nicht leisten will, »die alle Erwartungen der Gesellschaft nach Verantwortung, Leistungsbereitschaft und Familiensinn erfüllt. Die vorgebrachten Wünsche nach besseren gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für Bildung, für Ausbildungs- und Jobchancen sowie für Familiengründung erscheinen in Relation dazu sehr moderat« (30).

Empirische Grundlage sind wiederum einerseits 2532 quantitative Befragungen von Zwölf- bis Fünfundzwanzigjährigen (2002 waren es 2515), andererseits 20 ergänzende freie Interviews. »Neu aufgenommen wurden Fragen zum Generationenverhältnis und zur religiösen Orientierung« (13), außerdem zur Gesundheit und zum Gesundheitsverhalten Jugendlicher (44). Das empirische Material wurde zwischen Januar und Juni 2006 erhoben.

Zu den Ergebnissen im Einzelnen¹:

– Der Optimismus, mit dem Jugendliche in ihre persönliche *Zukunft* blicken, ist im Vergleich zu 2002 rückläufig. Das betrifft alle sozialen Schichten und Mädchen mehr als Jungen. Gegenwärtig meinen 50 Prozent der Jugendlichen, dass sie ihre Zukunft zuversichtlich einschätzen, ohne Ost-West-Unterschiede (97 ff.). Analog dazu ist die Angst vor Armut und Arbeitslosigkeit deutlich gestiegen. Inzwischen meinen 72 Prozent (2002: 66 Prozent), dass sie Angst vor Armut, und 69 Prozent (2002: 55 Prozent), dass sie Angst vor Arbeitslosigkeit haben (171). Bei der Einschätzung der gesellschaftlichen Zukunft urteilt die Jugend noch weniger optimistisch und auch hinsichtlich Ost-West unterschiedlich. Nur 37 Prozent im Osten und 43 Prozent im Westen sehen der gesellschaftlichen Zukunft mit Zuversicht entgegen. Bei der Analyse dieser Daten fällt auf, dass die Jugend in Ostdeutschland offensichtlich ihren gesellschaftlichen Optimismus von Jahrzehnt zu Jahrzehnt drastisch reduzieren musste. Waren es 1991 noch 78 Prozent und nach den beiden Shell-Studien der 90er Jahre noch mehr als 50 Prozent, die zuversichtlich in die gesellschaftliche Zukunft geschaut haben, so konnten sich nach der Jahrtausendwende nur noch zwischen 30 und 40 Prozent zu einem solchen Urteil entscheiden (101).

– Dass die Bildungs- und damit die Berufslaufbahnen in Deutschland besonders eng mit der *sozialen Herkunft* verbunden sind, belegten bereits die PISA-Studien und bestätigen auch die Shell-Studien. Darüber hinaus gibt »die soziale Herkunft ... den Ausschlag für das gesamte Freizeitverhalten« (18) und auch für die Gesundheit und das Gesundheitsverhalten Jugendlicher. Jugendliche aus der Unterschicht sind mit ihrem Gesundheitszustand unzufriedener, rauchen häufiger, trinken häufiger Alkohol (90/91). Immer deutlicher würde auch zutage treten, dass es zwischen dem Kinderwunsch und der sozialen Herkunft enge Zusammenhänge gibt. »Mit Ausnahme der Oberschicht war zu beobachten: Je höher die soziale Schicht ist, desto höher ist auch der Kinderwunsch« (53). Ein Trend, der vermutlich in Zusammenhang steht mit dem Analyseergebnis, dass sich auch das Verhältnis der Jugendlichen zu ihren Eltern nach sozialer Schicht unterscheidet. Mehr Streitigkeiten, mehr Probleme wegen autoritärer Erziehung, weniger Achtung vor den Eltern usw. gäbe es in den unteren Schichten (63). Gleichzeitig bescheinigen ostdeutsche Jugendliche ihren Eltern einen liberaleren Erziehungsstil als westdeutsche. Sie berichten häufiger, »dass sie bei auftauchenden Problemen mit den Eltern reden und dann gemeinsam zu einer Entscheidung kommen« (62). Hier sind zumindest zwei Fragezeichen zu setzen. Zum ersten scheint dieser Befund in Widerspruch zu stehen zur jüngsten Armutsdebatte, die die Unterschichten vor allem im Osten sieht. Zum zweiten ist an Sozialberichte der ersten 90er Jahre zu erinnern, die DDR-sozialisierte Eltern, vor allem berufstätige Mütter, für »eine ganze Generation von Sozialwaisen« (Speidel 1994) verantwortlich machten.

1 Die Ergebnisse zum Schul- und Bildungsthema werden im Abschnitt »Bildung« dieser Publikation analysiert und kommentiert.

– Den Jugendlichen, vor allem den weiblichen, wird eine starke Orientierung auf den sozialen Nahraum, auf den Freundeskreis, insbesondere aber »eine starke *Familienorientierung*« zugesprochen, Familie gewissermaßen als Garant für Sicherheit und emotionale Unterstützung. Etwas mehr als 2002 (damals 70), nämlich 72 Prozent (Jungen 69, Mädchen 76 Prozent) der Befragten sind der Meinung, dass man eine Familie braucht, um glücklich leben zu können. Dennoch »wächst die Zahl junger Erwachsener in Deutschland, die auf die Realisierung von Kindern und Familie verzichten« (17). »Auch die Heirat ist nicht gerade im Zentrum der jugendlichen Sehnsüchte« (57). Obwohl die Mehrheit der Jugendlichen (62 Prozent) einen Kinderwunsch artikuliert, vor allem Mädchen und Frauen (69 Prozent), vor allem Ostdeutsche (70 Prozent), ist in der langjährigen Entwicklung ein Sinken des Kinderwunsches nicht zu übersehen (51). Ein 17-jähriger Schüler hält das – den Shell-Interviews nach – nicht für verwunderlich: »Ist doch die Gesellschaft selber dran schuld, wenn sich die jungen Leute nicht mehr getrauen, Kinder zu machen« (55).

– In Übereinstimmung mit Ergebnissen vorausgegangener Studien und mit Forschungsergebnissen aus anderen europäischen Ländern wird ein weiteres Mal die These von der *Politikverdrossenheit* der Jugend relativiert. Richtig sei aber, dass es ein Desinteresse der jungen Menschen – vor allem der weiblichen (38, 107) – an der etablierten Politik gäbe und dass Jugendliche ein geringes Vertrauen zu politischen Parteien hätten (45), was sich beispielsweise in der Wahlbeteiligung zeigt (47). Das erklärte politische Interesse ist nicht nur gering, sondern im Laufe der letzten Jahre auch immer geringer geworden – ein Trend, der nach der 15. Shell-Studie möglicherweise gebremst wird (18). So bezeichneten sich 1991 (11. Studie) noch 57 Prozent, nach der 12. Shell-Studie 47 Prozent, nach der 13. Shell-Studie 43 Prozent, nach der 14. Shell-Studie 34 Prozent und nach der 15. Shell-Studie wieder 39 Prozent der Befragten als politisch interessiert. »Dies sollte jedoch nicht damit gleichgesetzt werden, dass die Jugendlichen keine eigenen Interessen hätten, für deren Verwirklichung sie sich dann ggf. auch einsetzen... Die Haltung der Jugendlichen zu gesellschaftlichen Aktivitäten entspricht dem pragmatischen Gestus dieser Generation. Es sind nicht (mehr) die ideologischen Konzepte und auch mögliche gesellschaftliche Utopien, die prägend sind« (20, 21). Ein 23 Jahre alter Student brachte im Interview seine Haltung zur politischen Aktivität so auf den Punkt: »Sich engagieren, ja. Ich engagiere mich, wie gesagt, für Leute, die ich kenne... ich möchte auch ein Resultat sehen« (130)-

– Auf der sogenannten individuellen *Rechts-Links-Skala* (0 = links, 10 = rechts) ordnen sich die Jugendlichen im Durchschnitt bei 4,5 ein (2002 bei 4,6), also ein wenig mehr links von der Mitte. Und in Übereinstimmung mit dem langjährigen Trend auch ein wenig mehr links als die Erwachsenen entsprechend Allbus-Befragungen (108). Im Vergleich zur 14. Shell-Studie fällt auf, dass der Anteil der Jugendlichen, die als »eher links« gelten (Skalenpunkte 3 und 4) deutlich zugenommen hat (von 24 auf 29 Prozent), während der Anteil der Unentschlossenen

deutlich geringer geworden ist (von 22 auf 15 Prozent). »Etwa ein Viertel von diesen 15 Prozent gab auf Nachfrage an, dass sie ihre politische Meinung generell nicht offen legen wollen« (109). Extreme Positionen werden – diesem Befragungsergebnis nach – nur von einer Minderheit vertreten. »In den neuen Bundesländern ist der Anteil bei den Linken (Einstufung von 0 bis 2) mit 13 Prozent im Vergleich zu 9 Prozent in den alten Bundesländern leicht höher ausgeprägt. Bei den sich selbst als rechts bezeichnenden Jugendlichen (Einstufung 8 bis 10) ergeben sich hingegen mit jeweils 4 Prozent ... keine Unterschiede« (110). Aber: Obwohl Jugendliche nach wie vor als eher tolerante Bevölkerungsgruppe gelten (21), sind die Vorbehalte gegenüber Menschen, die »anders« sind, auch hier größer geworden. »Hinsichtlich des weiteren Zuzugs von Migranten (sic) nach Deutschland dominiert bei der Mehrheit der Jugendlichen (bei 58 Prozent, U. S.) inzwischen eine ablehnende Haltung... Diese reserviertere Position hat inzwischen alle Schichten erreicht« (21) und differiert auch nicht mehr nach Geschlecht. Allerdings sind die Linken (Skalenpunkte 0 bis 4), die Gymnasiasten und Studierenden, die Befragten aus dem städtischen Raum und die Reicheren unterdurchschnittlich am Mittelwert von 58 Prozent beteiligt. In diesem Zusammenhang ist von einer emotionalen Schließung »nach außen« und von einer verengenden Besinnung auf den eigenen Kulturkreis (26) die Rede.

– Diese »emotionale Vergewisserung der eigenen Kultur« (26) geht nicht mit einer »Renaissance« der *Religion* einher. Die Einstellung zur Religion sei über Jahre hinweg unverändert, auch unverändert unterschiedlich. So pflegen westdeutsche Jugendliche eine »Religion light«, während ostdeutsche sich mehrheitlich ganz und gar von ihr verabschiedet hätten. 65 Prozent der Jugendlichen meinen, »die Kirche hätte keine Antworten auf die Fragen, die sie wirklich bewegten« (27). Den damit oft in Zusammenhang gebrachten befürchteten »*Werteverfall*« kann die Shell-Studie nicht bestätigen. Die sehr unterschiedlichen religiösen Konstellationen gingen »mit jugendlichen Wertesystemen einher, die viele Gemeinsamkeiten aufweisen« (28). Zu diesem jugendlichen Wertesystem gehört, dass soziale Netzwerke (Freundschaft, Partnerschaft, Familie), aber auch die sogenannten Sekundärtugenden, die »ihren abschreckend-konservativen Touch verloren hätten« (176), besonders wichtig seien. In der Öffentlichkeit sei der Befund der weitgehend säkularen Selbstreproduktion der Werte allerdings noch nicht anerkannt. »Insbesondere die Kirchen und ihnen wohlgesinnte öffentliche Entscheidungsträger müssen es erst lernen, die gleichberechtigte Pluralität religiöser und weltlicher Wertsetzung anzuerkennen. Der ›stillschweigende Generalverdacht‹ gegen die ›Gottlosen‹, sie hätten Defizite bei der Wertebindung oder bei der Wertereproduktion, kann diese tatsächlich in eine ungesunde Werteopposition treiben...« (239).

– »70 Prozent der Jugendlichen halten das *Altern der Gesellschaft* für ein großes oder sogar sehr großes Problem« (23). Die Achtung vor den Leistungen der Älteren, oft geprägt vom Kontakt zu den eigenen Großeltern, scheint dadurch nicht beeinträchtigt zu werden, so dass momentan von einer Aufkündigung der Solidarität

zwischen den Generationen noch keine Rede sein könne. Aber »was das eigene Alter angeht, so rechnen die Jugendlichen mit im Vergleich zu heute drastisch reduzierten Rentenzahlungen. Staat und Politik wird wenig Lösungskompetenz in dieser Frage zugetraut« (29). Alles in allem wird ein gemischtes Bild gezeichnet: »Die maßgeblich aus dem eigenen guten Verhältnis zu den Eltern induzierte Hochachtung vor der älteren Generation mischt sich mit einer realistischen Problemwahrnehmung und durchaus sorgenvollen Zukunftssicht« (155).

– Die *Jugendphase*, ehemals eine relativ kurze Spanne des Übergangs vom Kind zum Erwachsenen, hat sich zu einem eigenständigen Lebensabschnitt von 15 oder gar 20 Jahren entwickelt (33), in dem der Widerspruch zwischen soziokultureller Selbständigkeit und sozioökonomischer Unselbständigkeit ausgehalten werden müsse (35). Hinzu käme »die unterschwellige Angst, keinen Platz in der etablierten Gesellschaft zu finden... Die große Zahl von rechtsextremistisch eingestellten Jugendlichen aus benachteiligten Regionen, die Unruhe bei den Jugendlichen mit Migrationshintergrund und die hier und da auflodernden Demonstrationen gegen die Verschlechterung der Studienbedingungen signalisieren, wie nervös und ungeduldig die Angehörigen der jungen Generation geworden sind« (35). Gleichzeitig sei die hohe Quote von Jugendlichen, die regelmäßig rauchen und Alkohol trinken, Besorgnis erregend. »Ein Drittel der deutschen Jugendlichen im Alter von 15 Jahren raucht regelmäßig Zigaretten, so viel wie in keinem anderen EU-Land« (92).

– Wie bereits 2002 wird auch in dieser Studie eine selbstbewusste und starke Frauengeneration gezeichnet, die Karriere mit Familie zu verbinden gedenkt. Mädchen und junge Frauen seien das wertebewusstere *Geschlecht*, vor allem was das Umwelt- und Gesundheitsbewusstsein und das soziale Engagement betrifft (24). Von den 24 vorgegebenen Wertorientierungen halten Frauen nur 8 für unwichtiger als Männer, das sind »Lebensgenuss«, »Lebensstandard«, »Selbstdurchsetzung«, »Macht und Einfluss«, »Geschichtsstolz«, »Politikengagement«, »Althergebrachtes« und »Konformität« (182). Die Autor/innen der Studie sprechen deshalb von »typischen Werteunterschieden der Geschlechter« (183), die sich verstärkt haben. Gleichzeitig seien Frauen in den 90er Jahren deutlich ehrgeiziger und leistungsorientierter geworden. Sie befänden sich insofern »weiter auf der Überholspur« (66) – eine Einschätzung, die sich neuerdings in der relevanten Literatur oft findet. Der »globalisierte Mann« kann auch eine Frau sein (selbstverständlich eine kinderlose Frau). »Unverkennbar fühlen sich viele junge Männer durch dieses Überholen überfordert« (37). Gesellschaftliche und individuelle Probleme entstünden vor allem deshalb, weil die traditionelle Männerrolle den jungen Männern »verbietet«, ihre Unsicherheit und Hilflosigkeit nach außen zu zeigen und sich Hilfe zu holen. Zu diesem Thema formulierte eine 19-jährige Studentin in den Shell-Interviews: »Es ist allen völlig klar, dass Frauen jetzt emanzipiert sind, aber es ist nicht allen klar, was jetzt mit den Männern ist« (52). Hinsichtlich des Gesundheitszustandes und -verhaltens zeigen sich ebenfalls erwartete Geschlechterunterschiede: Obwohl sich faktisch Jungen ungesünder ernähren, auch

häufiger Alkohol trinken als Mädchen (allerdings auch häufiger Sport treiben), sind sie mit ihrem Gesundheitszustand deutlich zufriedener und reflektieren kaum Probleme. Und obwohl faktisch mehr Jungen als Mädchen von Übergewicht betroffen sind (Jugendgesundheitsurvey 2003), empfinden sich etwa doppelt soviel Mädchen (nämlich 43 Prozent) wie Jungen als zu dick (87-95).

– Differenziert und im Vergleich zur letzten Shell Jugendstudie auch mit einem besorgteren Unterton beurteilen die Jugendlichen den Prozess der *Globalisierung*« (23), wobei immerhin 24 Prozent meinen, mit dem Begriff nichts anfangen zu können. Offensichtlich ist er für die Jugendlichen noch wenig fassbar und konkret (167). Und nur für eine knappe Mehrheit steht Globalisierung für Frieden. Damit hängt möglicherweise zusammen, dass das Vertrauen in die USA oder auch in China als »zukünftige globale Zentren« (24) gering ist. Auch die Haltung zur europäischen Vereinigung ist alles andere als bedenkenlos euphorisch. Waren es 2002 noch 28 Prozent der Jugendlichen, die eine langfristige Entwicklung zu einem einheitlichen europäischen Staat ablehnten, so sagen das heute 45 Prozent (161). Die Meinungen zu diesem Themenkomplex unterscheiden sich wenig nach sozialer Gruppe oder sozialer Lage, bestenfalls insofern, dass männliche Jugendliche die Vorzüge des Prozesses häufiger betonen (166).

Schlussbemerkungen

Was die Lebenssituation von Kindern und Jugendlichen in Deutschland betrifft, fehlt es weder an Faktenwissen noch am juristischen Rahmen. Vor allem die Sozialberichte, die für die Debatte innerhalb Deutschlands erarbeitet wurden und die in der alten Bundesrepublik teilweise eine jahrzehntelange Tradition aufweisen, lassen unmissverständlich reale Probleme, aber auch Forschungsdefizite erkennen. Wenn sich dennoch die deutsche Gesellschaft des 21. Jahrhunderts und mitunter auch die Familie hilflos erweist gegenüber kindlichem und jugendlichem Verhalten, wenn Kinder ein unübersehbares und seit der Einführung von Hartz IV drastisch gestiegenes Armutsrisiko tragen, wenn junge Leute immer seltener bereit sind, sich Kinder anzuschaffen – dann hat das mit strukturellen politischen Mängeln zu tun, die bekannt sind.

Allerdings werden diese Mängel selten so deutlich ausgesprochen: »Kinder und Jugendliche ... bringen dem Staat kein Geld und den Parteien keine Stimmen« (www.schule.bremen.de). Und solange Geld und Wahlsiege als die entscheidenden politischen Ziele gelten, werden Kinder und Jugendliche für die Politik uninteressant bleiben. Solange wird allerdings auch die vermeintliche »Politikverdrossenheit« der jungen Leute verständlich und ihre Suche nach individuellen Lösungen im bescheidenen Rahmen auch hoffnungsvoll bleiben.

Literatur

- Allbus-Befragungen, SPSS-Dateien in ISDA-Verwaltung, selbst ausgewertet. Der ALLBUS ist ein von Bund und Ländern über GESIS finanziertes Projekt, das bei ZUMA Mannheim und beim Zentralarchiv für empirische Sozialforschung Köln realisiert wird.
- Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44, Absatz 1, Buchstabe a des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Bonn 1994
- Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44, Absatz 1, Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Berlin 2001
- Deutsche Shell, Jugend 2002, 14. Shell-Jugendstudie, Opladen 2002
11. Kinder und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin 2002
- Haug, Frigga 2004: Gender – Karriere eines Begriffs und was dahinter steckt. In: Hertzfeldt u. a. (Hrsg.) Geschlechter Verhältnisse, Texte Nr. 18 der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin
- Hauser, Richard; Neumann, Ullrich 1992: Armut in der Bundesrepublik Deutschland. In: Leibfried u. a. (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Opladen
- Jugendgesundheitssurvey 2003, Internationale Vergleichsstudie im Auftrag der WHO, herausgegeben von Hurrelmann, Klaus u. a. Weinheim
- Key, Ellen 1903: Das Jahrhundert des Kindes. Berlin
- Kirchhöfer, Dieter 1997: Veränderungen in der sozialen Konstruktion von Kindheit. In: Zeitschrift für Pädagogik, 37, Beiheft
- Kirchhöfer, Dieter 2003: Kindheit in der DDR – Widersprüche einer spezifischen Moderne. In: Kirchhöfer u. a. (Hrsg.): Kindheit in der DDR. Frankfurt/Main
- Qvortrup, Jens 1995, From useful to useful: The Continuity in Children's Constructive Participation. In: Sociological Studies of Children. Greenwich
- SAPMO-Akten DY..., Akten der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR, Berlin-Lichterfelde, selbst recherchiert
- Speidel, H. 1994: Tabus von heute – Probleme von morgen. In: Psychoth. Psycho-som. med. Psychologie 44
- Shell Deutschland Holding (Hrsg.) 2006. 15. Shell Jugendstudie. Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. Frankfurt/Main

2.2.2 Alter

Dieter Zahn

Dem Thema Lebenslagen der älteren Generation ist im Rahmen der Sozialberichterstattung (SBE) eine besondere Bedeutung zuzumessen, nicht nur, weil deren Anteil an der Gesamtbevölkerung wächst, sondern auch, weil SBE einen wesentlichen Beitrag leisten kann, diese Entwicklung öffentlich zu thematisieren.

»Demographische Veränderungen und die daraus erwachsenen Konsequenzen für den einzelnen und die Gesellschaft zählen zu den großen gesellschaftspolitischen Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft. ... Politisches Handeln setzt dabei eine umfassende Kenntnis der bereits erfolgten und noch zu erwartenden strukturellen Veränderungen voraus, um auf dieser Basis neue Regelungen und Strukturen im Bereich der Sozial-, Wirtschafts-, Gesundheits- und Forschungspolitik zu entwickeln. ... Hier setzt die Forderung nach einer umfassenden Sozialberichterstattung über die Situation alternder Menschen und die damit verbundenen Konsequenzen für die Struktur der Gesamtgesellschaft an« (Niederfranke 1997, 195).

Altenberichterstattung und Altenpolitik sind in der Bundesrepublik zwar in großer Breite von der Bundesebene über die Länder bis zu den Kommunen vorhanden und auf der kommunalen Ebene oft unmittelbar mit seniorenpolitischen Ansätzen oder Seniorenplanung verknüpft. Aber das Problem besteht darin, dass bundesweit noch keine einheitliche Sozialberichterstattung über die Situation älterer Menschen stattfindet und keine einheitlichen Planungsstandards vorliegen. »Altenhilfeplanung ist wertlos, wenn sie nicht von einer systematischen Analyse der betroffenen älteren Menschen und ihrer Lebensmerkmale sowie der in der Region vorhandenen Strukturen ausgeht« (ebenda, 210).

Zu den wichtigsten Bestandteilen von SBE zur Situation älterer Menschen auf Bundesebene gehören – neben statistischen Analysen, der Entwicklung von Datenbanken und wissenschaftlichen Ansätzen der Altersforschung – die *Altenberichte* der Bundesregierung. Bevor auf die einzelnen Berichte eingegangen wird, sollen weitere für die Situation älterer Menschen relevante Berichtsprozesse kurz beleuchtet werden.

Dazu zählt die regelmäßige *Rentenversicherungs- und Alterssicherungsberichterstattung* der Bundesregierung. Die Bundesregierung ist nach § 154 Sozialgesetzbuch (SGB), sechstes Buch (Gesetzliche Rentenversicherung) verpflichtet, jährlich einen Bericht über die gesetzliche Rentenversicherung vorzulegen (Deutscher Bundestag 2006a). Die darin aufbereiteten Zahlen sagen allerdings relativ wenig über die tatsächlich verfügbaren Einkommen der über 65-Jährigen aus. Deshalb wird im Rentenversicherungsbericht auf den Alterssicherungsbericht (Deutscher Bundestag 2006b) verwiesen. Hier werden weitere Daten zu den Alterseinkommen und auch zu Ost-West-Unterschieden geliefert. Der Alterssicherungsbericht wird gemäß § 154 (3) SGB VI einmal in der Legislaturperiode als Ergänzung zum Rentenversiche-

rungsbericht erstellt und bietet einen umfassenden Überblick über die Entwicklung der Leistungen und die Finanzierung der ganz oder teilweise öffentlich finanzierten Alterssicherungssysteme, also neben der Gesetzlichen Rentenversicherung, die Beamtenversorgung, die Zusatzversorgung im öffentlichen Dienst, die Alterssicherung der Landwirte, die Altersentschädigung von Abgeordneten, die Altersversorgung von Regierungsmitgliedern und sonstige. Dem folgen Abschnitte zu den Einkommen aus diesen Systemen und zu den Gesamteinkommen im Seniorenalter. Diese Abschnitte beruhen auf einer Sondererhebung unter dem Titel Alterssicherung in Deutschland (ASID), die im Auftrag der Bundesregierung von Infratest Sozialforschung München durchgeführt wurden. Die erhobenen Daten des im Sommer 2006 veröffentlichten Berichtes beziehen sich auf das Jahr 2003. Das ist der Alterssicherungsbericht für die vorzeitig abgelaufene 15. Wahlperiode des Deutschen Bundestages.

Im Teil I des *Datenreports* (siehe Abschnitt 2.1.2) finden sich im Abschnitt Bevölkerung auch statistische Daten zur quantitativen Dimension der Wandlungen im Altersaufbau der Bevölkerung und damit auch Grunddaten für Altenberichterstattung. Dies betrifft im besonderen die Abschnitte zu Altersaufbau und zu Geburten und Sterbefällen (Statistisches Bundesamt 2005, 36 ff.). Der Teil I enthält auch einen Abschnitt zu den Ergebnissen der letzten Bevölkerungsvorausberechnung für Deutschland bis zum Jahr 2050, die in den Debatten um den demografischen Wandel in den letzten Jahren (siehe unten) eine herausragende Rolle gespielt hat (ebenda, 56 ff.). Im Teil II wird noch einmal darauf verwiesen, dass die Alterung der Gesellschaft die Lebensbedingungen und die Lebensqualität von Älteren stärker in den Mittelpunkt des Interesses rücken. Im entsprechenden Abschnitt zur Lebenssituation von Älteren (ebenda, 564 ff.) wird der Schwerpunkt auf die Familien- und Haushaltssituation, Lebensstandard und Mobilität, Gesundheitszustand und das subjektive Wohlbefinden gelegt. Dabei werden auf der Datenbasis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) 4 Altersgruppen der über 60-Jährigen mit den 17- bis 59-Jährigen verglichen und zwischen Ost- und Westdeutschland differenziert. Die Unterschiede zwischen Ost und West werden zwar benannt, aber kaum interpretiert. So wird z. B. bei den relativen Einkommenspositionen zu Recht auf die allgemein vergleichsweise günstige Situation der älteren Generation in Gesamtdeutschland, auf die »kaum schlechtere« Einkommenssituation der älteren Ostdeutschen gegenüber der unter 60-jährigen ostdeutschen Erwachsenenbevölkerung und auf ihre – gegenüber der Situation von 1991 – als »Gewinner des Transformationsprozesses« zu charakterisierende Lage verwiesen (ebenda, 566 f.). Dagegen findet der nach wie vor unübersehbare Abstand der Ostdeutschen in ihrer relativen Einkommenssituation zu allen Altersgruppen der Westdeutschen keinerlei Interpretation, der im Falle der Älteren in krassen Widerspruch zu den in vielen Debatten bemühten hohen Ostrenten steht.

Unter dem Blickwinkel des Ost-West-Vergleichs soll hier die verdienstvolle Berichterstattung des Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums Berlin-Brandenburg e.V. (SFZ) genannt werden (siehe auch Abschnitt 2.1.3). In den *SFZ*

Sozialreports, die auf der Grundlage der jährlich vorgenommenen repräsentativen empirischen Erhebungen »Leben in den neuen Bundesländern« seit 1990 entstanden, findet die Auswertung der Situation der über 50-Jährigen immer einen herausragenden Platz. Die Reflexion der subjektiven Befindlichkeiten älterer Menschen in den neuen Bundesländern und ihrer Entwicklung seit 1990 ist ein wichtiger Beitrag zur Sozialberichterstattung in Deutschland. Insbesondere ältere Menschen in den neuen Bundesländern – sowie auch 35- bzw. 40-Jährige von 1990, die heute im Vorrentenalter sind – verbanden mit der Einheit konkrete Vorstellungen auf eine freiheitliche, demokratische und sozial gesicherte Lebensqualität. Gemessen daran wirft die Entwicklung der subjektiven Befindlichkeiten dieser Bevölkerungsgruppen ein dramatisches Licht auf den Einigungsprozess. »Insgesamt ist festzustellen, dass sich die Schere zwischen sinkenden Hoffnungen und steigenden Befürchtungen stetig vergrößert hat. In allen Lebensbereichen wird für die weitere Zukunft von Verschlechterungen ausgegangen. Insbesondere in den Bereichen der sozialen Sicherheit, sozialen Gerechtigkeit und der Einkommensentwicklung erwarten rd. zwei Drittel aller über 50-Jährigen Verschlechterungen« (Winkler 2005, 2).

Anfang 2005 erschien der achte »*Sozialreport 50+*«, der sich den Lebensverhältnissen von 50- bis unter 65-Jährigen in Ostdeutschland widmet und dessen Daten auf der 15. Welle (2004) der empirischen Erhebungen beruhen (Haupt/Liebscher 2005). Der Report zeigt, dass die genannten subjektiven Befindlichkeiten gerade in dieser Altersgruppe der »Vorrühständler« ausgeprägt sind. Bei ihr bündeln sich die seit 1990 vollzogenen und die in den nächsten Jahren bevorstehenden sozialen Veränderungen in hohem Maße. Diese Altersgruppe hat nur (noch) geringe Einflussmöglichkeiten auf ihre Lebensverhältnisse im Alter. Die Generation der heute 50- bis 65-Jährigen ist diejenige, die am meisten von den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt betroffen ist, obwohl sie über eine hohe berufliche, soziale und territoriale Mobilität verfügt. Die heute 50- bis 65-Jährigen sind die Generation, die nicht nur künftig abnehmende Renteneinkommen erzielen wird, sondern bereits gegenwärtig über die geringsten Einkommen verfügt.

Im September 2005 stellte das Institut die Ergebnisse der 16. Welle ihrer empirischen Untersuchungen vor, die leider noch nicht in Form einer Studie erschienen sind. Eine Besonderheit dieser Erhebung besteht darin, dass hier erstmalig auch eine Vergleichsgruppe in den alten Bundesländern gezogen wurde. Das erbrachte neue Einsichten in die Differenziertheit der subjektiven Einschätzungen zur Lebenssituation von Älteren in Ost und West. Daraus soll hier nur auf zwei interessante Aspekte verwiesen werden:

Bei der Frage nach der allgemeinen Lebenszufriedenheit (Tabelle 1) zeigen sich insbesondere bei der Altersgruppe der 50- bis 59-Jährigen gravierende Unterschiede zwischen Ost und West, die in einer deutlich geringeren Zufriedenheit und größeren Unzufriedenheit der Ostdeutschen zum Ausdruck kommen. Dies trifft auch auf Hoffnungen und Befürchtungen zu. Dagegen gibt es bei der Ein-

schätzung der eigenen wirtschaftlichen Situation in der Vergangenheit und den Erwartungen für die Zukunft kaum Unterschiede.

Tabelle 1

Allgemeine Lebenszufriedenheit nach Regionen und Altersgruppen – 2005 (in Prozent)						
	Ab 18. Lebensjahr		50 bis 59 Jahre		60 bis 85 Jahre	
	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer	Neue Bundesländer	Alte Bundesländer
sehr zufrieden/ zufrieden	46	58	39	59	65	69
teilweise zufrieden	33	30	31	34	30	20
unzufrieden/ sehr unzufrieden	19	10	27	7	5	7
ohne Antwort	2	1	4	-	1	4

(Quelle: Volkssolidarität, 2005)

Die Deutschen in Ost und West schätzen ihre wirtschaftliche Situation von vor fünf Jahren gleichermaßen als deutlich besser ein als heute und erwarten auch gemeinsam für die Zukunft eine deutliche Verschlechterung (Volkssolidarität 2005).

Angesichts der Bedeutung des demografischen Wandels in der Gesellschaft sollen hier einige Bemerkungen zur politischen Dimension dieses Phänomens gemacht werden, weil auch die SBE davon nicht unberührt bleibt.

Zunächst zum begrifflichen Selbstverständnis: Wir haben es zu tun mit einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung. Sie ergibt sich aus dem bisherigen Geburtenrückgang auf ein Niveau von etwa einem Drittel unter dem Generationenersatz und einer steigenden Lebenserwartung. Eine sinkende Anzahl und ein abnehmender Anteil Jüngerer einerseits sowie eine steigende Anzahl und ein zunehmender Anteil Älterer an der Gesamtbevölkerung andererseits sind die Folge. Dabei ist zu beachten, dass ohne Zuwanderungen die Bevölkerung in Deutschland bereits seit Beginn der 1970er Jahre zurückgegangen wäre. Ein derartiger demografischer Wandel findet nicht nur in Deutschland statt. Er ist in der Tendenz für alle europäischen Staaten festzustellen.

Unbestreitbar stellt diese Entwicklung eine große Herausforderung für die gesamte Gesellschaft dar. Entsprechend heftige Debatten erleben wir daher auch im

politischen Raum um die notwendigen Konsequenzen, mit denen den künftigen Anforderungen entsprochen werden kann. In den letzten Jahren und weiter aktuell dient die zu erwartende demografische Entwicklung als Hauptargument für Veränderungen im Rentensystem und auch für Einschnitte im Gesundheitswesen. Unter dem Blickwinkel der SBE scheinen einige Anmerkungen angebracht:

Zunächst muss darauf hingewiesen werden, dass ein wichtiger Beitrag für gesellschaftspolitische Handlungsoptionen durch die Arbeit und die Berichte der *Enquête-Kommission »Demografischer Wandel«* des Deutschen Bundestages (Niederfranke 1997, 196 ff.; Deutscher Bundestag 2002) geleistet wurde. Die Tätigkeit der Enquête-Kommission erstreckte sich – beginnend in den 90er Jahren durch Wiedereinsetzung – insgesamt über drei Legislaturperioden und fand nach zehn Jahren Arbeit ihren Abschluss im März 2002 in einem umfangreichen Schlussbericht (Deutscher Bundestag 2002). Ausgehend von demografischen Grunddaten einschließlich weitreichender Modellrechnungen und einem Abschnitt zu Generationenverhältnissen werden die Auswirkungen dieser Prozesse auf die Bereiche Arbeit und Wirtschaft, Migration und Integration, Alterssicherung, Gesundheit, Pflege und soziale Dienste untersucht und entsprechende Handlungsempfehlungen gegeben. Damit sind umfassende Grundlagen für die gesellschaftliche Debatte auch mit abweichenden Voten bei den Handlungsempfehlungen gegeben, deren ausgewogene Berücksichtigung in der öffentlichen Debatte wünschenswert wäre.

Doch schon der Abschlussbericht der Enquête-Kommission selbst macht darauf aufmerksam, dass im »Hinblick auf die Generationenverhältnisse und die soziale Sicherung ... in der politischen wie in der wissenschaftlichen Diskussion manche Einseitigkeiten und verengte Perspektiven« bestehen (ebenda, 50).

Niemand wird behaupten, dass die demografische Entwicklung keine Herausforderung für die sozialen Sicherungssysteme darstellt. Allerdings scheint die Dramatik, mit der der demografische Wandel dargestellt und zur Begründung politischer Entscheidungen eingesetzt wird, doch überhöht. Dazu werden auch Bevölkerungsprognosen, wie die jüngste aus 2003 bis zum Jahre 2050 (Statistisches Bundesamt 2003), die mit dem Jahr 2050 das dramatischste Jahr negativer demografischer Auswirkungen ausgewählt hat, herangezogen, um zum Beispiel aktuelle Rentenkürzungen zu begründen.

Es wundert dann nicht, dass sogar die Bundesregierung ein Gesetz, mit dem u. a. die Aussetzung der Renten Anpassung 2004 beschlossen wurde, mit folgenden Argument begründet: »Langfristig geht es um die Finanzierungsprobleme, die aus der steigenden Lebenserwartung und dem gleichzeitig ungünstiger werdenden Verhältnis zwischen Beitragszahlern und Rentnern resultieren« (Deutscher Bundestag 2003 c). Hier lässt sich der Eindruck nicht verdrängen, dass das demografische Problem missbraucht wird, um Haushaltsengpässe auf Kosten der Rentner/innen zu umschiffen, und es nährt den Verdacht, dass die ganze Strategie einen verteilungspolitischen Hintergrund hat.

Deshalb erscheinen hier auch Hinweise auf kritische Einschränkungen hinsichtlich der Bewertung der Bevölkerungsprognose über 50 Jahre, wie sie beispielsweise von Gerd Bosbach angestellt wurden (Bosbach 2004), von Bedeutung. Er weist im wesentlichen auf folgende Aspekte hin:

- 50-Jahres-Prognosen übersehen zwangsläufig die vielfältigen Strukturbrüche in einem so langen Zeitraum.
- Die Modellannahmen der Bevölkerungsberechnungen sind keine Naturgewalten, sondern sie sind z. T. durch die Politik beeinflussbar.
- Bevölkerungsvorausberechnungen werden alle paar Jahre wegen veränderter Grundlagen mit anderen Ergebnissen wiederholt.
- Bei Finanzierungsberechnungen müssen Ältere und Junge gemeinsam betrachtet werden.
- Bei Arbeitskräftedefizit und längerer Lebenserwartung wird sich auch das Renteneintrittsalter erhöhen, was ebenfalls bei den Darstellungen zu berücksichtigen wäre.
- Der Produktivitätsfortschritt in 50 Jahren lässt es zu, auch weitere Lasten zu schultern. Er wird bei den Bevölkerungsprognosen einfach ausgeblendet.
- Mit dem Jahr 2050 wurde bewusst oder unbewusst das dramatischste Jahr negativer demografischer Auswirkungen ausgewählt und der Öffentlichkeit präsentiert.

Die Altenberichterstattung der Bundesregierung

Der *erste Altenbericht* der Bundesregierung wurde 1993 mit dem Untertitel »Die Lebenssituation älterer Menschen in Deutschland« vorgelegt. Der Auftrag an die dazu einberufene Sachverständigenkommission erging bereits im Februar 1989. Die Arbeit an der Berichterstattung wurde durch den Einigungsprozess faktisch in ein neues Licht gestellt. Demzufolge wurde der Berichtsauftrag um die Situation der älteren Generation in den neuen Bundesländern erweitert und die Kommission um Experten aus den ostdeutschen Ländern verstärkt. Darüber hinaus sollten dann auch Vergleiche im europäischen Maßstab getroffen werden (Deutscher Bundestag 1993, 3).

Somit wurde der erste eigenständige Altenbericht in Deutschland (bis dahin wurde die Situation der Älteren in der Bundesrepublik – alt – im Familienbericht behandelt) zugleich ein Bericht des Vergleichs der Situation in Ost und West.

Hier sind das Verfahren der Erstellung von und der politische Umgang mit Altenberichten von Interesse:

Nach der parlamentarischen Beratung des Berichtes, der neben dem eigentlichen Bericht und einer Kurzfassung mit umfangreichen Empfehlungen der Sachverständigenkommission für die Politik auch eine ausführliche Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht enthält, beschloss der Deutsche Bundestag 1994, diese Altenberichterstattung institutionell zu verstetigen. In dem Beschluss wird

die Bundesregierung nicht nur aufgefordert, den Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Kommission entsprechend politisch zu handeln, sondern auch im Jahre 2000 erneut einen umfassenden Altenbericht vorzulegen und darüber hinaus in jeder Legislaturperiode einen Bericht zu einem Schwerpunktthema zu erstellen (Deutscher Bundestag 1994).

Die Berichtsverfahren¹ folgen einem bemerkenswerten Schema: Für die Erstellung des Berichtes wird eine ehrenamtlich tätige Sachverständigenkommission (unabhängige Experten) berufen. Zur Unterstützung der Arbeit der Kommission wurde die »Geschäftsstelle der Sachverständigenkommissionen für die Altenberichte der Bundesregierung« als ständige Einrichtung beim Deutschen Zentrum für Altersfragen (DZA) in Berlin geschaffen. Während ihrer in der Regel auf zwei Jahre angelegten Arbeit holt die Kommission von anderen Wissenschaftler/innen Expertisen ein. Diese werden als Ergänzung zum eigentlichen Bericht durch das DZA bereitgestellt und in Expertisenbänden publiziert. Der fertige Bericht wird mit den Empfehlungen der Kommission der Bundesregierung übergeben. Dass sehr umfassende und z. T. sehr konkrete politische Handlungsempfehlungen gegeben werden (der dritte Altenbericht gibt z. B. über alle Kapitel allein 81 Empfehlungen an die Politik ab), entspricht auch dem Selbstverständnis des DZA, das sich satzungsgemäß einer aktiven Politikberatung verschrieben hat und darin auch bei der Führung der Geschäftsstelle seinen Schwerpunkt sieht (Deutsches Zentrum für Altersfragen 1999).

Die Bundesregierung wiederum gibt eine ausführliche Stellungnahme zum Bericht ab und übergibt beide Teile als »Altenbericht« dem Bundestag und der Öffentlichkeit. Zusammen mit den Dokumenten aus der parlamentarischen Behandlung ist das Ergebnis des Berichterstattungsprozesses ein beachtlicher Fundus an detaillierten Materialien über den bundesweit angelegten Berichtsgegenstand »ältere Menschen«.

Der *zweite Altenbericht* wurde unter dem Titel »Wohnen im Alter« dem Bundestag 1998 vorgelegt. Der Titel weist auf das für diese Legislaturperiode gewählte Schwerpunktthema. Ausgangspunkt für die Wahl des Themas durch den zuständigen Ausschuss waren – auch in Auswertung des ersten Berichtes – »die zu erwartenden Auswirkungen einer sich verändernden Gesellschaft auf die Wohn- und Siedlungsstruktur in unserem Land« (Deutscher Bundestag 1998, II). Man versprach sich eine differenzierte Analyse der Wohnsituation der älteren Generation und die Entwicklung von Perspektiven für die Stadtentwicklungs- und Wohnungsbaupolitik.

Die Kommission gab dann auch über alle 12 Kapitel insgesamt 98 Empfehlungen zum »aktuellen Handlungsbedarf« ab (ebenda, 239 ff.). Ein Beispiel:

Die Kommission empfiehlt »nachdrücklich, bei der Beurteilung der Wohnsituation älterer Menschen die Unterschiedlichkeit der Wohnbedürfnisse zu beach-

1 Diese Form hat sich offensichtlich aus der Praxis der Familienberichterstattung der Bundesregierung entwickelt und findet ähnlich Anwendung in der Jugendberichterstattung und bei den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung.

ten, die stark von den Lebenserfahrungen, erlebten Zeitereignissen und Milieus abhängen. ... Dabei ist vorerst mit anderen Akzeptanzen von Wohnverhältnissen in Ost- und Westdeutschland zu rechnen« (ebenda, 40).

Die Kommission hatte dem Thema der »Verschiedenheit der Lebenslagen und der Wohnverhältnisse in den westlichen und östlichen Bundesländern« einen extra Abschnitt im allgemeinen Analysekapitel »Alter – Gesellschaft – Wohnen« gewidmet, der auch auf einer entsprechenden ausführlichen Expertise zum Bericht fußt. Es wird festgestellt, dass hier die Ost-West-Unterschiede ein wichtiges Differenzierungsmerkmal darstellen. Dies wird zunächst an verschiedenen erlebten Zeitereignissen verschiedener Altersphasen in beiden Deutschlands festgemacht. So hat die Entwicklung zu unterschiedlichen Eigentümerquoten an Wohnraum geführt, die sich für Ältere (ohne hier auf die gesellschaftspolitische Verschiedenheit der Entwicklungen in den beiden Deutschlands und den damit verbundenen Ursachen eingehen zu wollen – sie sind im Bericht m. E. hinreichend behandelt) wie folgt darstellt:

Tabelle 2

Wohneigentum bei Älteren in Deutschland		
(Eigentümerquote 1993 in %)		
Im Alter von	West	Ost
60 bis 65	56,5	33,3
65 und älter	43,8	24,0

(Quelle: ebenda, 92)

Schon diese Unterschiedlichkeit lässt auf verschiedene Erwartungen und Bedürfnisse, aber auch Befürchtungen für das weitere Wohnen im Alter schließen. Auch wenn der Bericht feststellt, dass weder im Osten noch im Westen die Deutschen 1996 ein mehr oder minder einheitliches Volk von Besitzenden ist und »Ungleichheiten in Form von Besitzenden und Besitzlosen ... für eine Demokratie keine sonderlich gute Voraussetzung« ist, so kommt er aber auch nicht darum herum, auf eine große Besonderheit in den Zukunftsbefürchtungen Ostdeutscher bezüglich des Wohnens aufmerksam zu machen: »In hohem Maße als belastend für die Zukunft werden ungeklärte Eigentumsverhältnisse sowie das Rückgabe vor Entschädigungsprinzip zugunsten der Alteigentümer empfunden« (ebenda, 39).

Der Anfang 2001 unter dem Titel »Alter und Gesellschaft« vorgelegte *dritte Altenbericht* nimmt, wie im Beschluss des Bundestages von 1994 gefordert, wieder eine umfassende und allgemeine Bestandsaufnahme der Lebenssituation der Älteren in Deutschland vor. Er ist in dieser Anlage der bisher letzte und damit ak-

tuellste allgemeine Altenbericht. Daher sollen im Folgenden einige nähere Ausführungen zum Inhalt gemacht werden.

Der dem Bundestag vorgelegte Bericht beinhaltet die beschriebene Struktur: den Bericht der berufenen Kommission mit den Handlungsempfehlungen und der vorangestellten Stellungnahme der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2001 a).

Die Kommission hatte den Auftrag, eine allgemeine Bestandsaufnahme der Lebenssituation älterer Menschen in Deutschland – unter Einbeziehung älterer Migrant/innen – vorzunehmen. Sie stellte sich dem Vorhaben mit dem Anspruch, einerseits die relevanten verschiedenen Lebensbereiche umfassend zu beleuchten und andererseits das »gestellte Thema unter dem Gesichtspunkt der individuellen und gesellschaftlichen Ressourcen für ein selbstständiges, aktives und produktives Leben im Alter zu diskutieren« (ebenda, 47).

Dieser Ansatz zeigt sich dann auch in der äußeren Form des Berichtes bei der Abfolge der einzelnen Kapitel:

1. Ressourcen des Alters aus individueller und gesellschaftlicher Perspektive
2. Altersbilder
3. Gesundheit und Versorgungssystem als Ressource
4. Arbeit und Arbeitswelt als Ressource
5. Ökonomische Ressourcen im Alter
6. Soziale Ressourcen
7. Räumliche, infrastrukturelle und technische Umwelten als Ressource
8. Rechtliche Umwelt als Ressource

Die Stellungnahme der Bundesregierung folgt in ihrer Gliederung (in den Überschriften) nicht dem Ressourcenansatz der Kommission. Sie nimmt die Stellungnahme auch zum Anlass, ausgehend von Darstellungen zur demografischen Entwicklung, Grundsätze ihrer Politik hinsichtlich der Stellung älterer Menschen in der Gesellschaft deutlich zu machen, bevor sie Wertungen, teilweise Widerspruch und Antworten zu den gegebenen Empfehlungen ausführt (ebenda, 13 ff.).

Im Folgenden werden – ausgehend von den Empfehlungen der Kommission und den Reaktionen in der Stellungnahme der Bundesregierung – einige inhaltliche Probleme beispielhaft benannt:

Die aus den einzelnen Kapiteln abgeleiteten Empfehlungen der Kommission sollen »sich zum einen auf die Notwendigkeit der Bereitstellung von gesellschaftlichen Ressourcen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung eines unabhängigen und aktiven Lebens im Alter, zum Erhalt von Lebensqualität und der Bewahrung menschlicher Würde, zum anderen auf die Schaffung von Rahmenbedingungen zur vermehrten Umsetzung der gesellschaftlichen Ressourcen älterer Menschen beziehen« (ebenda, 276).

Die Hälfte der Empfehlungen bezieht sich dabei auf das Kapitel 3 (Gesundheit und Versorgungssystem). Dieses Kapitel besetzt auch gut 40 Prozent des gesamten Berichtes und bedeutet eine Schwerpunktsetzung auf das Thema: Gesundheits- und Krankheitszustand älterer Menschen, die entsprechende gesundheitliche und

pflegerische Versorgung sowie deren Rahmenbedingungen und Infrastruktur. Daraus ergibt sich neben allgemeinen Forderungen, etwa nach einem höheren Stellenwert der Prävention, vor allem die Behandlung sehr spezifischer Fragen von Versorgungsstruktur und Leistungsrecht vor allem im Pflegebereich. Die Bundesregierung nutzt ihre Stellungnahme dazu, die eigenen Positionen als im Einklang mit den allgemeinen gesundheitspolitischen Forderungen darzustellen, auf getroffene bzw. geplante Regelungen in spezifischen Fragen zu verweisen. In einigen Punkten entsteht der Eindruck, dass aneinander vorbeigeredet wird.

So macht die Kommission im Abschnitt zu den Finanzierungsgrundlagen deutlich, dass entgegen landläufiger Meinung »von den Veränderungen im Altersaufbau der Bevölkerung allein nur ein vergleichsweise moderater Anstieg der Gesundheitsausgaben und Beitragsbelastung« in der GKV zu erwarten ist (ebenda, 152). Die Kommission stützt sich dabei auf verschiedene Modellrechnungen, wie sie u. a. auch im Bericht der Enquête-Kommission »Demografischer Wandel« des Bundestages herangezogen wurden und zu ähnlichen Wertungen führten (Deutscher Bundestag 2002, 193 f.). In den Empfehlungen nimmt die Kommission dies zum Anlass, davor zu warnen, die »Maxime der Beitragssatzstabilität zu verabsolutieren, sofern an dem Ziel einer bedarfsgerechten, wirksamen und kostengünstigen Gesundheitsversorgung festgehalten werden soll« (Deutscher Bundestag 2001 a, 281).

Die Bundesregierung pocht in ihrer Stellungnahme dazu darauf, dass sie entsprechend der vereinbarten Koalitionsgrundlagen eine »sozial gerechte Gesundheitspolitik« betreibt, und verweist darauf, dass sie mit ihrem Amtsantritt unsoziale Regelungen ihrer Vorgängerregierung zurückgenommen habe (ebenda, 17). Auf die Frage der Beitragssatzstabilität geht sie gar nicht ein – außer bei der Pflegeversicherung, wo sie sich künftige Entscheidungen in Abhängigkeit von der Leistungsentwicklung offen hält (ebenda, 29) – und weicht damit einer Positionierung aus, was angesichts des inzwischen mit der Agenda 2010 erreichten zentralen Stellenwertes des zum Dogma erhobenen Arguments von der Beitragssatzstabilität niemanden wundert.

In diesem Abschnitt macht die Kommission vor dem Hintergrund der damals heftig geführten Debatten um die Einführung der DRG's (Diagnosis Related Groups) im Krankenhausbereich, die einen wesentlichen Beitrag zu Kostensenkung im Gesundheitswesen leisten sollen, auf mögliche Verwerfungen aufmerksam, die für die Versorgung Älterer problematisch sein können: »Bei der Einführung fallbezogener Vergütungsformen ... ist die spezifische Krankheitssituation im Alter angemessen zu berücksichtigen. Insbesondere ist bei einer DRG-bedingten Verkürzung der Verweildauer im Krankenhaus die transsektorale Versorgungsintegration mit Blick auf die schlechte Risikostruktur älterer und alter Menschen als Patienten zu beachten. Unnötige Verweisungsketten, Drehtüreffekte, bedarfsinadäquate Verlagerungen in die Langzeitpflege, Entlassung in ungesicherte häusliche Lebenssituationen sind zu vermeiden. Der alte Mensch darf nicht zum Spielball eines intra- und intersektoralen Lastenverschiebemechanismus werden« (ebenda, 282).

Angesichts dieser massiven Kritik kommt die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme nicht umhin einzuräumen, dass diese Problematik »grundsätzlich nicht von der Hand zu weisen ist«. Sie verweist aber darauf, dass dies nun Sache der Selbstverwaltungsparteien sei, die mit dem entsprechenden Gesetz ja dazu verpflichtet wären. Ob es zu den befürchteten Problemen kommen werde, könne nicht eingeschätzt werden, dem müsse man dann eben künftig geeignet begegnen (ebenda, 29 f.).

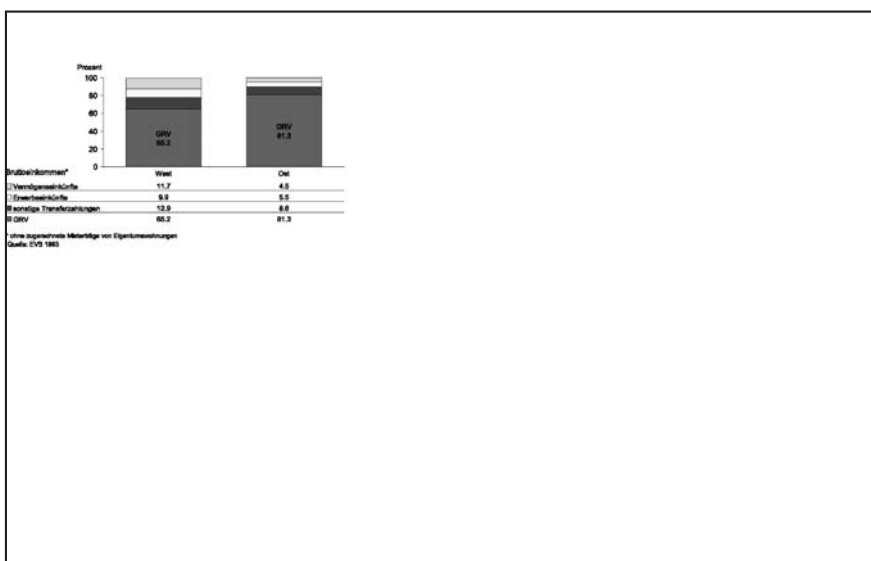
In den Empfehlungen zu Kapitel 4 (Arbeit und Arbeitswelt) hält es die Kommission für »sinnvoll, von einer reaktiven Politik für ältere Arbeitnehmer zu einer präventiven, lebenslauforientierten und altersneutralen Politik der Beschäftigungsförderung und -sicherung alternder Belegschaften zu kommen« (ebenda, 282). Dies erscheint als frommer Wunsch angesichts der realen Situation Älterer auf dem Arbeitsmarkt, die eher den Tatbestand von Altersdiskriminierung erfüllt. Deshalb sind auch die Vorschläge dazu von der Entwicklung neuer Tätigkeitsfelder für Ältere bis zu den Konzepten für ein lebenslanges Lernen, so sinnvoll sie im Einzelnen sein mögen, hinsichtlich ihrer Veränderungswirkung auf die Realität mit einem Fragezeichen zu versehen. Die Bundesregierung hält sich in Vorhersagen in dieser Frage zurück, betont aber, dass sich Kommission und Bundesregierung damit im Einklang mit der aktuellen politischen Diskussion befinden (ebenda, 31). Einigkeit besteht auch in der Frage, die Frühverrentung zu stoppen. Die Bundesregierung versäumt nicht, darzulegen, was sie darunter versteht: »Regelungen, die auf einen vorgezogenen abschlagfreien ... Rentenbeginn hinauslaufen, sind abzulehnen« (ebenda, 32). Inzwischen sind die Regelungen, die bis dahin noch bestanden, abgeschafft bzw. sie laufen aus.

Im Rahmen der Sozialberichterstattung ist das Kapitel 5 (Ökonomische Ressourcen im Alter) von besonderer Bedeutung. Die Kommission stellt als erste Empfehlung die Forderung nach regelmäßiger Verteilungsberichterstattung über das gesamte Einkommensspektrum auf (ebenda, 284). Dem kommt die Bundesregierung inzwischen mit ihrer Armut- und Reichtumsberichterstattung nach.

Gefordert wird auch ein umfassender Ansatz für die Beurteilung der Einkommenslage, »bei dem nicht nur die Höhe der verschiedenen Einkunftsarten (insbesondere Renten) und deren Entwicklung berücksichtigt wird, sondern auch die Entwicklung von Abgaben (direkten Steuern, indirekten Steuern, aber auch Zuzahlungen im Krankheits- und Pflegefall). Erst eine solch umfassende Sicht erlaubt eine Beurteilung der Einkommenslage im Hinblick auf Zielerreichung oder Zielverfehlung, vor allem auch hinsichtlich der Verteilung zwischen Generationen« (ebenda). Die Bundesregierung verweist in ihrer Antwort in diesem Zusammenhang auf den regelmäßigen Bericht Alterssicherung in Deutschland (ASID), fügt aber hinzu, dass der ASID nicht mit der Erhebung von Belastungen der Älteren durch indirekte Steuern und Zuzahlungen überfrachtet werden kann: Dieses würde durch die Einkommens- und Verbrauchstichprobe (EVS) geleistet, wenn auch nicht so differenziert (ebenda, 34).

Die Kommission fordert, weitere Berichte fortzuführen, wie die Studien zur Altersvorsorge in Deutschland (AVID), die die voraussichtliche Lebenslage jüngerer Generationen im Alter untersuchen. Im Bericht stützt sie ihre Aussagen zu den Entwicklungstendenzen der Einkommenslage künftig Alter auch auf den AVID '96. Ausgehend von der Tatsache, dass der Großteil der Alterseinkünfte aus Zahlungen der GRV erfolgt (im Osten deutlich mehr als im Westen – wie untenstehende Grafik zeigt) werden dort künftige Anwartschaften der damals 40 bis 65-Jährigen betrachtet.

Abbildung 1
**Einkommensstruktur nach Einkunftsarten
bei 2-Personen-Rentner-Haushalten, 1993**



Quelle: Deutscher Bundestag 2001a, 194

Das Informationsangebot lässt leider eine deutliche Wertung problematischer Entwicklungen vermissen. Aus den Zahlen lässt sich z. B. ablesen, dass es im Osten mehr als im Westen bei den jüngeren Kohorten zu einer absoluten Abnahme (bzw. Stagnation) der projizierten Rentenzahlbeträge kommen wird. Diese Entwicklung ist auch im Westen zu beobachten. Trotzdem deutet sich damit vor dem Hintergrund der auch dann noch ungebrochen höheren Bedeutung der GRV-Zahlungen vor allem im Osten ein nicht unerhebliches Einkommensproblem für nach 1946 Geborene im Rentenalter an.

Tabelle 3

Projizierte Anwartschaften auf Versichertenrente der GRV im 65. Lebensjahr Nach Kohorten und Geschlecht differenziert (AVID '96)				
	Frauen		Männer	
	West DM/Monat	Ost	West DM/Monat	Ost
Alle	964	1.113	1.939	1.424
1936 bis 1940	882	1.086	1.985	1.52
1941 bis 1945	982	1.146	1.994	1.461
1946 bis 1950	980	1.110	1.878	1.351
1951 bis 1955	1.026	1.110	1.891	1.346
	Relation Ost zu West in %		Relation Frauen zu Männer in %	
	Frauen	Männer	West	Ost
Alle	115,5	73,4	49,7	78,2
1936 bis 1940	123,1	77,0	44,4	71,0
1941 bis 1945	116,7	73,3	49,2	78,4
1946 bis 1950	113,3	71,9	52,2	82,2
1951 bis 1955	108,2	71,2	54,3	82,5

Quelle: Deutscher Bundestag, 2001a, 205

Auf die Ursachen dieser Entwicklung – wie hohe Arbeitslosigkeit, radikale Brüche in der Erwerbsbiografie, unstete und prekären Erwerbsverläufe im Osten – wird überhaupt nicht eingegangen. Die Empfehlungen der Kommission zu diesem Kapitel fallen dementsprechend mager aus (nur 8 Empfehlungen überhaupt!). Immerhin machen sie darauf aufmerksam, dass »Vermögenseinkünfte im Alter ... auch in der nächsten Zeit für breite Kreise der Bevölkerung keinen solchen Umfang erreichen (werden), dass hierdurch eine spürbare Minderung des Leistungsniveaus in den Regel-Alterssicherungssystemen kompensiert werden kann. Insofern sind Ansätze zu einer weiteren Minderung des Leistungsniveaus in diesen Systemen mit der Gefahr von Sicherungslücken verbunden. Da ältere Menschen in Ostdeutschland für lange Zeit noch überwiegend auf Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung angewiesen sein werden, würden sie von Leistungseinschränkungen besonders betroffen« (ebenda).

Dementsprechend sind auch die Äußerungen der Bundesregierung zu diesem Kapitel weniger spektakulär. Auf die zuletzt erwähnte Empfehlung reagiert sie mit einem Verweis auf die Riester-Rente und die von ihr erhofften Wirkungen, ohne dabei zu erwähnen, dass mit dem »Altersvermögensgesetz« bereits Leistungsniveauminderungen beschlossen wurden (ebenda, 33).

Bemerkenswert ist, dass die Bundesregierung mit heftigem Widerspruch auf die Darstellung des Themas Armut im Alter reagiert. Die Kommission erlaubt sich – mit dem Hinweis auf verschiedene Möglichkeiten der Messung von Einkommensarmut –, die Sozialhilfedaten heranzuziehen. Daraus ergibt sich bekanntlich ein vergleichsweise geringes Ausmaß an Armut im Alter in Deutschland.

Die Bundesregierung hält der Gleichsetzung von Armut und Sozialhilfebezug vehement entgegen: »Sozialhilfe bekämpft Armut« (ebenda, 35). Es gehe darum, das Sozialhilferecht weiterzuentwickeln, um etwa verschämte Altersarmut zu vermeiden. Hierzu soll auch der Empfehlung der Kommission gefolgt werden, auf den Unterhaltsrückgriff gegenüber den Kindern zu verzichten. Ein Vorhaben, das bekanntlich mit der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit umgesetzt wurde. Das Grundsicherungsniveau weicht aber damit nur wenig vom Sozialhilfeniveau ab. Grundsicherung auf Sozialhilfeniveau wurde mittlerweile auch für Arbeitssuchende eingeführt. Hier ist nicht die Stelle, die Debatte um Hartz IV aufzumachen. Aber angesichts der damit einhergehenden erheblichen Einkommensverluste – etwa für ehemalige Arbeitslosenhilfeempfänger/innen – ist die Frage zu stellen, ob nun in Deutschland die Armut als bekämpft zu gelten hat. Eine gegenwärtig schwer zu vermittelnde Position.

Dies widerspricht auch Definitionen, die die Bundesregierung im Zusammenhang international vereinbarter Berichterstattung im Rahmen der EU akzeptiert hat. Danach wird die Armutsrisikogrenze mit 60 Prozent des am Median bemessenen durchschnittlichen Haushaltseinkommens, äquivalenzgewichtet nach der neuen OECD-Skala, angegeben. Die Bundesregierung ist bei ihrem jüngsten Armutsbericht diesen Vorgaben gefolgt. Für Deutschland beträgt die somit ermittelte Armutsrisikogrenze (Datenbasis: Einkommens- und Verbrauchstichprobe, EVS 2003) 938 Euro (Deutscher Bundestag 2005, 45 ff.). Die Empfänger/innen von Grundsicherungsleistungen dürften diese Marken wohl nur in Ausnahmefällen erreichen.

Schade, dass solche Passagen den Eindruck von der Qualität des Berichts insgesamt mindern.

Der *vierte Altenbericht* wurde von der Bundesregierung im Jahre 2002 vorgelegt und war wieder als Spezialbericht angelegt. Er widmete sich dem Thema: »Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen« (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2002). Im Unterschied zum ersten Spezialbericht »Wohnen im Alter«, der sich auf einen thematischen Ausschnitt der Lebensverhältnisse im Alter beschränkte, wird hier die ganze Breite der Lebensbedingungen und Bedürfnisse der in Zukunft rasch weiter wachsenden Gruppe der über 80-Jährigen untersucht.

»So gerät der Vierte Altenbericht bei aller Spezialität doch letztlich zu einer umfassenden Analyse einer Bevölkerungsgruppe, über die bisher noch nicht genügend gesicherte Erkenntnisse vorliegen« (ebenda, 17).

Dieser Bericht hat eine beachtliche Aufmerksamkeit erfahren und wurde allgemein wegen seiner Bedeutung für gesellschaftspolitische Weichenstellungen und

das Aufzeigen von Forschungserfordernissen begrüßt. Der Bundestag hat erst nach langer Beratung im Januar 2005 eine umfangreiche Beschlussempfehlung zum Bericht und zur Stellungnahme der Bundesregierung verabschiedet, in der er folgende Wertungen vornimmt und Empfehlungen ausspricht:

Der 4. Altenbericht wird ausdrücklich wegen seiner Themenstellung begrüßt: »Zu begrüßen ist, dass sich der Vierte Altenbericht speziell den Hochaltrigen zuwendet, für die ein Forschungsdefizit besteht, obgleich diese Altersgruppe so stark wächst. Bis heute wurden demenzerkrankte Hochaltrige und ihre Familienangehörigen weitestgehend allein gelassen, weil das Thema Demenz in unserer Gesellschaft an den Rand gedrängt wird. Aus diesem Grunde leistet der Vierte Bericht über die ältere Generation eine gute Arbeit, weil er die Fakten über die Demenzerkrankung der Öffentlichkeit bekannt macht« (Deutscher Bundestag 2004, 7).

In der Beschlussempfehlung werden an vorderer Stelle Forderungen zur Stärkung der Altersforschung erhoben und eine Reihe von Schwerpunkten benannt. Dazu zählen die Stärkung der Demenzforschung, die Förderung der interdisziplinären Altersforschung, aber auch die Einrichtung von Lehrstühlen, um die gerontopsychiatrische Fachkompetenz etwa des Pflegepersonals zu stärken. Festgestellt wird in diesem Zusammenhang unter dem Gesichtspunkt von Berichterstattung auch:

»Grundvoraussetzung für eine zielgerichtete Altenpolitik ist eine ausreichende Datenbasis. Hierzu stellt die Kommission in ihrem Bericht erhebliche Defizite fest. Im Zusammenhang mit Forschungsplanung und Forschungsförderung des Bundes gilt es, hier zukünftig weitere Anstöße zu geben, um diesem besonderen Forschungsbedarf Rechnung tragen zu können« (ebenda, 4).

Weitere Schwerpunkte bilden Empfehlungen zu Thema Wohnen und Wohnumfeld für Hochaltrige und entsprechende präventive Maßnahmen sowie zu Fragen der medizinischen und pflegerischen Betreuung und Beratung.

Kritik fand der Bericht bzw. seine teilweise verkürzte öffentliche Wahrnehmung bei Seniorenorganisationen wegen der möglichen Gleichstellung von Hochaltrigkeit und Demenz und den damit verbundenen Auswirkungen auf das allgemeine Altenbild in der Öffentlichkeit. So macht der Dachverband der deutschen Seniorenorganisationen in seiner Stellungnahme ausdrücklich und kritisch darauf aufmerksam: »Da der 4. Altenbericht schon allein durch die Verknüpfung des Themas Hochaltrigkeit und Demenz den Eindruck eines generellen Abbaus ab 80 Jahre und älter vermittelt, löst er Angst aus: Älterwerdende leiden unter Angst vor Demenz, die jüngeren und mittleren Generationen unter Angst vor der ›Altenlast‹ in Form von Pflegelast, Rentenlast, Steigerung der Gesundheitskosten etc. Sicher, Demenz ist ein Problem, vor dem die Augen nicht verschlossen werden dürfen und das diskutiert werden muss. ... Aber es ist gefährlich und schlimm, Demenz von vornherein geradezu mit Hochaltrigkeit zu verknüpfen. – Und diese Verknüpfung zieht sich fast durch den ganzen 4. Altenbericht« (BAGSO 2002).

Aktuell wurde ein *fünfter Altenbericht* erstellt. Die einberufene Kommission hat ihre Untersuchungen unter dem Thema: »Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft – Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen« durchgeführt. Der Bericht wurde nach seiner Fertigstellung, bedingt durch die Neuwahlen zum Bundestag und die Notwendigkeit, dass sich nun die neue Bundesregierung dazu äußern musste, erst mit einiger Verspätung im Juli 2006 veröffentlicht (Deutscher Bundestag 2006c).

Ausgangspunkt für diese Themenstellung war für die Bundesregierung die Tatsache, dass auf Grund gestiegener Lebenserwartung und gleichzeitig (noch) verbreiteten frühzeitigen Ausscheidens aus dem Erwerbsleben eine neue Lebensphase durchlebt wird, in der die Menschen weitgehend von Verpflichtungen in Beruf und Familie frei sind, weiterhin aber leistungsfähig und leistungsbereit bleiben. Die darin steckenden Potenziale sollen für die Gesellschaft nutzbar gemacht werden. »Das Know-how, die Kompetenz und die Lebenserfahrung Älterer dürfen weder in der Wirtschaft noch in der Gesellschaft weiter ungenutzt bleiben« (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004).

Die Bundesregierung erwartete von diesem Bericht auch Zukunftsprognosen und Szenarien bis zum Jahr 2020 sowie entsprechende Handlungsempfehlungen auf solche Fragen wie:

- Welche Rahmenbedingungen sind nötig, um die Bereitschaft der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure zur Nutzung der Potenziale des Alters zu fördern?
- Was kann getan werden, um das in unserer Gesellschaft vorherrschende, weitgehend negativ akzentuierte Altersbild zu beeinflussen?
- Was bedeutet die Alterung der Gesellschaft für Konsum, Produktion und Dienstleistungssektor?
- Kann eine alternde Gesellschaft (unter dem Gesichtspunkt ökonomischer Produktivität) innovativ sein?
- Welche Lernvoraussetzungen für die Gestaltung der nachberuflichen Phase (»Lebenslanges Lernen«) sind zu schaffen und wie lassen sie sich implementieren?
- Wie müssen Bildungsangebote für die Ältere konzipiert sein? (ebenda)

Der Bericht widmet sich dem Thema in folgenden Kapiteln:

- Potenziale des Alters (Einleitung)
- Erwerbsarbeit
- Bildung
- Einkommenslage im Alter und künftige Entwicklung
- Chancen der Seniorenwirtschaft in Deutschland
- Potenziale des Alters in Familie und privaten Netzwerken
- Engagement und Teilhabe älterer Menschen
- Migration und Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft (vgl. Deutscher Bundestag, 2006c).

Dieser Bericht ist in der Abfolge von allgemeiner Bestandsaufnahme der Lebenssituation und Spezialberichten wieder eher ein Gesamtbericht, aber mit der »Fokussierung auf die ›Potenziale des Alters‹«. Dies erbringt vielfältige neue Sichten, indem z. B. nicht nur deutlich gemacht wird, welchen Beitrag ältere Menschen für die Gesellschaft leisten, sondern auch wo ungenutzte Potenziale liegen und welche Barrieren ihre Nutzung blockieren. Die Besonderheit für die Öffentliche Debatte besteht u. E. nun darin, dass damit ein wesentlicher Beitrag geleistet wird, die Verkürzung der gesellschaftlichen Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kostenfrage zu überwinden: »In der öffentlichen Diskussion wird die Alterung der Gesellschaft beinahe ausschließlich mit finanziellen Belastungen in Zusammenhang gebracht, insbesondere im Hinblick auf die Alterssicherungssysteme, das Gesundheitswesen und die Pflegeversicherung. Diese Elemente sind aber nur Teil eines umfassenden Austauschsystems zwischen den Generationen, das als Ganzes in den Blick genommen werden muss, wenn die Frage der Generationensolidarität und des Beitrags älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen diskutiert wird« (ebenda, 257).

Die Bundesregierung würdigt dann auch in ihrer Stellungnahme »ausdrücklich, dass der Fünfte Altenbericht die Stärken des Alters hervorhebt und die Chancen aufzeigt, die mit dem demografischen Wandel einhergehen. ... Das von der Kommission vermittelte revidierte Altersbild ist eine hilfreiche Basis für die Weiterentwicklung und Gestaltung der Altenpolitik« (ebenda, 4). Im Einzelnen will sie dann aber Wertungen und Empfehlungen der Kommission nicht folgen, die aus der Kritik an politischen Entscheidungen resultieren, wie etwa den letzten Rentenreformen. Diese waren gerade mit den Auswirkungen des demografischen Wandels auf die sozialen Sicherungssysteme begründet worden.

Die Kommission entwickelt wieder im Ergebnis ihres Berichtes über alle Felder insgesamt 57 Handlungsempfehlungen an die Politik (ebenda, 266 ff.). Im Folgenden soll auf einige Untersuchungsergebnisse der Kommission, ihre Handlungsempfehlungen und die entsprechenden Positionen der Bundesregierung eingegangen werden, die vor dem Hintergrund aktueller (sozial)politischer Debatten interessant erscheinen.

Im Kapitel *Erwerbsarbeit* spricht sich die Kommission generell für eine Erhöhung der Beschäftigungsquote der über 55-Jährigen aus. Sie begibt sich aber in zwei Punkten deutlich in Widerspruch zu aktuellen Vorhaben der Bundesregierung, die diese dann trotzdem als notwendig bekräftigt.

Zum einen geht es um die vorgesehene Lockerung des Kündigungsschutzes für ältere Arbeitnehmer, an der die Kommission kritisiert, dass dadurch Verdrängungseffekte durch Jüngere entstehen und das Ganze gegen europäisches Recht verstößt (ebenda, 93).

Zum anderen hält die Kommission eine »generelle Heraufsetzung des abschlagfreien Rentenalters – wie vielfach vorgeschlagen wird – ... aus mehreren Gründen nicht für zielführend« (ebenda, 84). Dazu werden in den Handlungs-

empfehlungen der Kommission gleich drei – von einander abweichende – Meinungen abgegeben. Für die einen würde eine »Erhöhung des abschlagfreien Rentenalters ... die sozialen Ungleichheiten hinsichtlich der möglichen Rentenbezugsdauer verschärfen« (ebenda, 94). Andere Kommissionsmitglieder halten eine solche Maßnahme nur »dann für vertretbar, wenn ... das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht in dem Maße reduziert wird, wie dies durch die bislang beschlossenen Maßnahmen erfolgen würde« (ebenda). Und ein Mitglied plädiert dafür, dass es keine festgelegten Renteneintrittsgrenzen, sondern ein Grundarbeitsvolumen geben sollte, das eine abschlagfreie Grundrente garantiert.

Im Zusammenhang mit der *Einkommenslage im Alter* unterwirft die Kommission die jüngste Rentenpolitik der Bundesregierungen einer grundsätzlichen Kritik:

»Der mit den Maßnahmen der Jahre 2001 und 2004 vorgenommene ›Paradigmenwechsel‹ in der Alterssicherungspolitik drückt sich u. a. in Folgendem aus: Wurde mit dem 1989 verabschiedeten ›Rentenreformgesetz 1992‹ explizit ein Verteilungs-(Leistungs-)ziel für die gesetzliche Rentenversicherung definiert, so ist dies nun abgelöst worden durch die *Dominanz eines Beitragszieles, verbunden mit einer partiellen Substitution der umlagefinanzierten GRV durch kapitalfundierte private bzw. betriebliche Vorsorge*« (ebenda, 142).

Scharf kritisiert werden die Auswirkungen der Absenkung des Rentenniveaus:

Wären die 2001 bis 2004 beschlossenen Maßnahmen, die stufenweise ihre Wirkung entfalten sollen, bereits heute voll wirksam, so würde z. B. eine Rente der gesetzlichen Rentenversicherung von 1 000 Euro (was etwa der Netto-Eckrente entspricht) bei optimistischer Rechnung nur noch 750 Euro betragen – also ein Viertel weniger (ebenda, 144). Nach Auffassung der Kommission sind daher die private und betriebliche Vorsorge zwar eine sinnvolle Ergänzung der Gesetzlichen Rentenversicherung, sie sollten aber nicht die Gesetzliche Rentenversicherung ersetzen. Die Gesetzliche Rentenversicherung soll auch in Zukunft ein Leistungsniveau beibehalten, das deutlich über einer steuerfinanzierten Mindestsicherung mit dem Ziel der Vermeidung von Armut liegt.

Die Bundesregierung sieht keinen Widerspruch in den Auswirkungen ihrer Reformen und dem Ziel der Armutsvermeidung und lehnt daher die konkreten Vorschläge der Kommission zur Umsteuerung ab. Geradezu ignorant erscheint die Äußerung der Bundesregierung auf den Vorschlag der Kommission, die Selbstständigen, »die bislang keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, in die GRV einzubeziehen«. Als Hauptgrund gilt für die Kommission »nicht der (ggf. nur vorübergehende) Einfluss auf die Finanzlage der GRV, sondern vielmehr die Vermeidung von Einkommensarmut bei dieser Personengruppe, die bisher schon sehr heterogen war und durch neue Formen von Selbstständigkeit noch heterogener wird« (ebenda, 270 f.).

Die Bundesregierung schlussfolgert daraus: »Mit der Kommission ist die Bundesregierung der Ansicht, dass auch eine Einbeziehung aller Selbstständigen, die

bisher keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, keine dauerhaften finanziellen Vorteile für die gesetzliche Rentenversicherung hätte« (ebenda, 20).

Abschließend sei unter dem Blickwinkel der Sozialberichterstattung noch auf folgende Bemerkung der Bundesregierung verwiesen:

»Allerdings widerspricht die Bundesregierung der im Bericht enthaltenen Auffassung, dass Sozialhilfebezug mit Armut gleichzusetzen ist und der sozialhilferechtliche Bedarf eine ›quasi offizielle Armutsgrenze‹ darstellt. Steuerfinanzierte und bedarfsabhängige Sozialleistungen – neben der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung die Hilfe zum Lebensunterhalt sowie Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) – decken das soziokulturelle Existenzminimum und damit mehr als das physische Existenzminimum ab« (ebenda, 20).

Wie sich – in Kenntnis des letzten Armutsberichtes der Vorgängerregierung – eine solche Aussage treffen lässt, muss verwundern und macht neugierig auf die wenige Zeilen vorher gemachte Ankündigung: »Die Bundesregierung wird die Armuts- und Reichtumsberichterstattung, mit der sie verlässliche und regelmäßige Daten zur sozialen Lage, einen Indikator für den sozialen Zusammenhalt und Hinweise auf etwaigen Handlungsbedarf erhält, als wichtiges Instrument der Politikbeobachtung fortführen und weiterentwickeln« (ebenda, 19 f.).

Literatur

- BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.) 2002: BAGSO-Nachrichten online 03/2002, unter: www.bagso.de
- Bosbach, Gerd 2004: Demografische Entwicklung nicht dramatisieren! In: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/2004
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002: Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen und Stellungnahme der Bundesregierung
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004: Projektporträt »5. Altenbericht«, unter: www.bmfsfj.de
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005: Altenbericht im Dialog, Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft
- Deutscher Bundestag 1993: Erster Altenbericht der Bundesregierung, Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission, Drucksache 12/5897
- Deutscher Bundestag 1994: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucksache 12/5897– Erster Altenbericht der Bundesregierung), Drucksache 12/7992
- Deutscher Bundestag 1998: Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im Alter und Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission, Drucksache 13/9750
- Deutscher Bundestag 2001: Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 14/5130
- Deutscher Bundestag 2002: Schlussbericht der Enquête-Kommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik«, Drucksache 14/8800
- Deutscher Bundestag 2003: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Drucksache 15/1830
- Deutscher Bundestag 2004: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (12. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksachen 14/8822, 15/345 Nr. 62 – Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität

- und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 15/4192
- Deutscher Bundestag 2005: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht, Drucksache 15/5015
- Deutscher Bundestag 2006a: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2005), Drucksache 16/905
- Deutscher Bundestag 2006b: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2005 (Altersicherungsbericht 2005), Drucksache 16/906
- Deutscher Bundestag 2006c: Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft – Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 16/2190
- Deutsches Zentrum für Altersfragen, 1999: Informationsdienst Altersfragen, 11+12/99, Nationale Altenberichterstattung in Deutschland, unter: www.dza.de
- Haupt, Hanna; Liebscher, Reinhard 2005: Sozialreport 50+, Daten und Fakten zur sozialen Lage 50- bis unter 65-Jähriger in den neuen Bundesländern
- Niederfranke, Anette 1997: Sozialberichterstattung zur Situation älterer Menschen. In: Noll, Heinz-Herbert (Hrsg.) 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland: Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen. Weinheim/München
- Statistisches Bundesamt 2003: Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2005: Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland (zweite aktualisierte Auflage)
- Volkssolidarität 2005: Ergebnisse der 16. Welle der Untersuchungsreihe »Leben in den neuen Bundesländern« des SFZ e.V., Pressematerial der Pressekonferenz vom 13.09.05, (Tabellenanhang), unter: www.sfz-bb.de/Aktuelles
- Winkler, Gunnar 2005: Presseerklärung auf der Pressekonferenz der Volkssolidarität am 13. 09. 05, unter: www.sfz-bb.de/Aktuelles

2.2.3 Frauen, Geschlechterverhältnis

Ursula Schröter

Vorbemerkungen

Für das Projekt »Sozialberichterstattung« gerade noch zur rechten Zeit, erschien in der zweiten Hälfte 2005 erstmalig der so genannte Gender-Datenreport, ein »Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland«, erarbeitet vom Deutschen Jugendinstitut München in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt Wiesbaden. Dieses Dokument ist die aktuellste offizielle Standortbestimmung zum Geschlechterthema in Deutschland und erlaubt gleichzeitig den Blick auf Europa. Vermutlich ist es auch die in der Europäischen Union vereinbarte Verpflichtung zu gender mainstreaming, die das zuständige Bundesministerium bewog, den Auftrag für dieses Werk auszulösen. Der Report steht offiziell allen Interessierten zur Verfügung, obwohl die regierungsamtliche Stellungnahme und damit die Öffentlichkeitsarbeit der Sachverständigenkommission erst für Anfang 2007 erwartet werden. Warum zwischen Fertigstellung des Textes und Regierungskommentar ein so großer Zeitraum vorgesehen ist (in dem die Daten altern), warum der ebenfalls 2005 fertig gestellte Siebte Familienbericht sehr viel früher und medienwirksamer in die Öffentlichkeit kam, ist (mir) nicht bekannt. Ich kann nur vermuten, dass der Regierung gegenwärtig eine Debatte zum Familienthema, genauer zum Geburtsthema, wichtiger erscheint als eine Debatte zum Geschlechterverhältnis. Wie dem auch sei, wir nutzen das Dokument als Ausgangspunkt für diesen Abschnitt und setzen es in Beziehung zu anderen von uns recherchierten Sozialberichten.

Die Regierung ist – im Unterschied zum Kinder- und Jugendthema – gesetzlich nicht verpflichtet, in jeder Legislaturperiode nationale Berichte über die Situation der Frauen vorzulegen. Es gibt in Deutschland auch keine langjährige Gepflogenheit – wie beim Familienthema – Berichte zum Geschlechterverhältnis erarbeiten zu lassen. In den regelmäßig veröffentlichten Datenreporten des Statistischen Bundesamtes (in Zusammenarbeit mit dem WZB und ZUMA) erscheinen Frauen bzw. »Die Einstellung zur Rolle der Frau« in dem Maße, wie die deutsche Statistik und die allgemeinen Bevölkerungsbefragungen (ALLBUS) routinemäßig geschlechtsspezifische Daten zur Verfügung stellen. Da mit dem Gender-Datenreport nun ein vergleichsweise komfortablerer Sozialbericht vorliegt, wird hier auf den jüngsten allgemeinen Datenreport 2006 nur gelegentlich verwiesen.

Aber: Deutschland hat die UNO-Frauenkonvention ratifiziert (DDR 1980, Alt-BRD 1985), weshalb es über deren Erfüllung regelmäßig vor der UNO Bericht erstatten muss. Und Deutschland hat sich an den Weltfrauenkonferenzen der UNO beteiligt, für die ebenfalls nationale Berichte vorzulegen und Aktionsprogramme anzuerkennen waren. Die Berichterstattungspraxis »unter UNO-Druck« verdient

– gerade für Frauen – einen genaueren Blick: Die UNO-Gremien verabschieden (verabschiedeten bisher?) zwei Typen von Dokumenten, zum einen die Konventionen, die in den nationalen Parlamenten zu ratifizieren sind und damit einklagbares Grundrecht werden; zum zweiten die Aktionsprogramme oder Agenden, die von den nationalen Regierungen zu unterzeichnen sind und »nur« empfehlenden Charakter haben. Über ihre Erfüllung müssen die Regierungen dennoch, ebenso wie über die Realisierung von Konventionen, in bestimmten Abständen vor den Vereinten Nationen berichten, also Sozialberichte abliefern. Dabei heben die Kontrollausschüsse der UNO immer wieder ihr Interesse an ergänzenden so genannten Nicht-Regierungs-Berichten (NGO-Berichte, mitunter auch als Schattenberichte bezeichnet) hervor. Wahrscheinlich weil die UNO um das Bedürfnis der Regierungen weiß, die eigene Politik möglichst makellos darzustellen. Gleichzeitig ist die UNO sehr daran interessiert, dass sowohl die Regierungs- als auch die Schattenberichte öffentlich gemacht und in dem jeweiligen Land unter möglichst vielen Gesichtspunkten diskutiert werden. Was die Publizierung und öffentliche Diskussion dieser Sozialberichte, aber auch der Konventionen und Agenden selbst betrifft, steht die deutsche Regierung immer wieder in UNO-Kritik, nachzulesen in den jeweiligen Prüfprotokollen und »abschließenden Bemerkungen«. Insofern trifft sich das Projekt »Sozialberichterstattung«, das auf Öffentlichmachung und Wertung von Sozialberichten aus ist, direkt mit UNO-Intentionen.

Bezogen auf das Geschlechterthema bezieht sich die Berichterstattung an die UNO, wie erwähnt, auf zwei verschiedene Ausgangspunkte. Zum ersten gibt es seit 1979 die so genannte Frauenkonvention, das »Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW¹)«, das in Deutschland ratifiziert wurde. Seit 1999 liegt ein ergänzendes so genanntes Fakultativprotokoll vor, das es den Frauen eines Landes gestattet, bei UNO-Gremien gegen die eigene Regierung zu klagen. Dieses Protokoll wurde in Deutschland – nach erheblichen Vorbehalten – im Jahr 2002 ratifiziert.

Zum zweiten gibt es die Aktionsplattformen von UNO-Weltfrauenkonferenzen. Solche Konferenzen wurden bekanntlich 1975 – dem Internationalen Jahr der Frau – ins Leben gerufen. Wie gesagt, keine zu ratifizierenden, aber dennoch ernst zu nehmende Dokumente. Dass am Ende der 4. Weltfrauenkonferenz in Peking 1995 eine Aktionsplattform verabschiedet werden konnte, war zweifellos ein Indiz für diplomatische Schwerstarbeit. Zu unterschiedlich waren und sind die Auffassungen (der Vatikan genießt in dieser Hinsicht Staatenrecht) darüber, was Frauen der Welt zusteht. Zu radikal waren auch die gesellschaftlichen Brüche, die zwischen der 3. Konferenz 1985 in Nairobi und der 4. Konferenz stattgefunden hatten. So gesehen handelt es sich bei dieser Aktionsplattform von Peking um ein hoffnungsvolles Dokument, das zwar kaum die Ursachen für Geschlechterungleichheit benennt, aber recht genau die Folgen. Weibliche Armut, Massenflucht, Krieg

1 Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

und Gewalt werden ebenso angesprochen wie Ungleichheiten in der Machtausübung, im Erwerbsleben, in der Wissenschaft, in den Medien oder in der Wirtschaft. Bemerkenswert, dass in der Pekinger Aktionsplattform an zwei verschiedenen Stellen (S. 110, 156) ein politisches Konzept gefordert wird, das später – in Europa vor allem seit dem Amsterdamer Vertrag 1997 – »gender mainstreaming« genannt wurde.

Mit Blick auf das Projekt »Sozialberichterstattung« ist hervorhebenswert, dass die Aktionsplattform von Peking (und zwar in den Ziffern 68, 120, 188 und 206) die Forderung nach geschlechtsspezifischer und öffentlich zugänglicher Statistik, nach entsprechenden »Statistikinstituten« und nach angemessener Forschung und ihrer Publikation erhebt. Nur auf der Grundlage solider sozialwissenschaftlicher Daten könnten die richtigen politischen Entscheidungen getroffen werden.

Hier soll der jüngste (der fünfte) Regierungsbericht an die UNO zur Erfüllung der Frauenkonvention genauer betrachtet und kommentiert werden, während Interessierte an den Dokumenten der jüngsten (und vermutlich letzten) Weltfrauenkonferenz auf spezielle ISDA-Studien zurückgreifen sollten.

Gender-Datenreport. Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland 2005

Dem eigenen Anspruch nach soll dieser Bericht (Gender... 2005) »eine Grundlage für eine an aktuellen Zahlen orientierte politische Debatte bieten« (11). Dabei werden – ganz bestimmt zu Recht – die Ost-West-Unterschiede und die Unterschiede zwischen angestammter und zugewanderter Bevölkerung als die beiden großen Differenzierungslinien bezeichnet, die immer wieder sichtbar würden. Für uns wurde darüber hinaus sichtbar, dass in der Einleitung, in der auf die Geschichte und auf die gesetzlichen Grundlagen zur Geschlechterpolitik hingewiesen wird, die DDR-Vergangenheit und DDR-Gesetzgebung mit keinem Wort vorkommt.

Der Report ist 765 Seiten dick und gut nachvollziehbar gegliedert. Die zu jedem Kapitel formulierte Zusammenfassung der Ergebnisse erleichtert das Lesen.

Das erste Kapitel, das mit »Bildung, Ausbildung und Weiterbildung« überschrieben ist, definiert Bildung als »Vermittlung von Werthaltungen, Einstellungen, Wissensbeständen und Fertigkeiten« (19). Bildung also ein Prozess. Die Analyseergebnisse lassen sich grob wie folgt zusammenfassen: Frauen in Deutschland, ob Ost oder West, ob angestammt oder zugewandert, erreichen bei diesem Vermittlungsprozess bessere Ergebnisse als Männer, was ihnen für die berufliche Entwicklung und damit für die soziale Sicherheit wenig nützt.

Die Fakten im Einzelnen:

– Wird das schulische Bildungsniveau am Zeitpunkt der Einschulung, am Klassenwiederholen und am Besuch des Gymnasiums gemessen, so haben in Deutschland die Frauen die Männer überholt. Ostdeutsche Frauen haben diesbezüglich die besten Ausgangsbedingungen (38).

– Auch hinsichtlich der oft zitierten PISA-Studien, die bekanntlich drei Basis-kompetenzen (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften) messen und international vergleichen, schneiden Frauen besser ab als Männer. Der Vorsprung der Frauen in der Lesekompetenz ist zwischen 2000 und 2003 deutlich größer, der Vorsprung der Männer in der Mathematik-Kompetenz deutlich kleiner geworden. Die Unterschiede in den naturwissenschaftlichen Kompetenzen sind gering geblieben.

– Lehrkräfte an den Schulen sind überdurchschnittlich weiblich mit dem deutlichen Trend: Je höher das Schulniveau, desto weniger Frauen. Dass die Feminisierung der Lehrkräfte mit den vergleichsweise schlechten Schulleistungen der Jungen zusammenhängt, würde oft behauptet, könne aber nicht nachgewiesen werden. Was die Leitung von Schulen betrifft, gibt es bis heute deutliche Ost-West-Unterschiede, die allerdings statistisch nicht regelmäßig erfasst werden. Einzelfalluntersuchungen belegen, dass beispielsweise in Bayern weniger als 20 Prozent und in Sachsen-Anhalt mehr als 60 Prozent der Schulen von Frauen geleitet werden.

– Die so genannte erste Schwelle, also der Übergang von der Schule zur Berufsausbildung, gestaltet sich nach wie vor für die Geschlechter unterschiedlich: Junge Männer beginnen häufiger als Frauen eine Ausbildung im dualen System (Frauen Berufsfachschulen) und werden häufiger in gewerblich-technischen Berufen (Frauen Dienstleistungen) ausgebildet. Junge Männer profitieren mehr, nämlich zu 79 Prozent, von der Ausbildungsinitiative seit 2004 und erhalten eine deutlich höhere Ausbildungsvergütung als Frauen. Ost-West-Unterschiede zeigen sich vor allem beim Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen, bei der Ausbildungsvergütung (52) und bei der Nutzung der so genannten außerbetrieblichen Ausbildungsplätze, die eine Art Notlösung für das Ausbildungsproblem darstellen. Solche Plätze erhielten 2004 von den westdeutschen Azubis 4,4 Prozent und von den ostdeutschen 27,7 Prozent.

– Der Frauenanteil an den Studierenden in Deutschland beträgt »nur« 49,5 Prozent. Damit bildet Deutschland zusammen mit Zypern europäisches Schlusslicht. Mit etwa 60 Prozent Frauenanteil an den Studierenden führen Lettland, Estland, Litauen und Schweden, also Länder mit anerkannter Vereinbarkeitspolitik, die Tabelle an. Auch bezogen auf einzelne Wissenschaften liegt Deutschland deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. So beträgt der Frauenanteil in den Naturwissenschaften in Europa 37 Prozent und in Deutschland 33,4 Prozent. In den Ingenieurwissenschaften sind in Europa 23 Prozent der Studierenden weiblich, in Deutschland gar nur 18,9 Prozent. Auch an der geschlechtsspezifischen Wahl der Studienfächer hat sich wenig geändert, weshalb im Gender-Datenreport resümiert wird: »Die langjährigen Prozesse der Berufsfindung und der Berufseinmündung sind bezüglich ihrer Geschlechtsspezifik noch immer unzureichend erforscht« (91). Auf den dem Studium nachfolgenden Stufen der akademischen Laufbahn sind Frauen wie eh und je unterrepräsentiert. So betrug im Studienjahr 2003/04 der Anteil der Absolventinnen 48,4 Prozent, der weiblichen Promovierenden

37,9 Prozent, der weiblichen Habilitierenden 22 Prozent, der Professorinnen allg. 12,8 Prozent und der C4-Professorinnen 8,6 Prozent (74).

– An der so genannten zweiten Schwelle, dem Übergang von der Ausbildung zur beruflichen Praxis, werden die Geschlechterunterschiede noch deutlicher. Frauen erhalten seltener als Männer eine Möglichkeit zur Weiterbeschäftigung. Da sie aber »stärker, intensiver und vielfältiger suchen« (S. 58), arbeiten sie ein Jahr nach der Lehre häufiger als Männer als Fachkraft. Dieser letzte Fakt gilt allerdings überwiegend nur für westdeutsche Frauen. Ostdeutschen nützt auch die intensive und vielfältige Suche wenig.

– Weiterbildung ist erwartungsgemäß vor allem ein Thema für Vollbeschäftigte und für gut Qualifizierte. Insofern wird die Bildungsungleichheit durch Weiterbildung eher verstärkt. Damit hängt zusammen, dass in Westdeutschland erhebliche und in Ostdeutschland so gut wie keine Geschlechterunterschiede bezüglich Weiterbildung nachweisbar sind. Wie in der DDR auch hängt die Weiterbildungsbereitschaft der Frauen vor allem von den »privaten« Bedingungen ab.

Das zweite Kapitel heißt »Erwerbstätigkeit – Arbeitsmarktintegration von Frauen und Männern« und vermittelt, was die historischen Aussagen betrifft, die erwartete Westsicht – als hätte es in Deutschland nie etwas anderes als das traditionelle Familienmodell gegeben und als würden auch im Osten »immer mehr Frauen« am Berufsleben resp. Erwerbsleben teilnehmen (94). Das Kapitel geht außerdem von der generellen Dominanz der Ökonomie gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Bereichen aus, eine Sicht, die mir auch nach 16-jähriger Lehrzeit fragwürdig erscheint. So wird die Ausweitung der weiblichen Erwerbstätigkeit weniger als soziales Gebot, als Voraussetzung für Emanzipation oder gar als Chance für Geschlechtergerechtigkeit gesehen, sondern »für das Funktionieren des Wirtschaftskreislaufes« und für die »volle Nutzung der Humankapitalinvestitionen« (95) für wichtig erachtet.

Ausgangsdaten für dieses Kapitel bilden die geschlechtsspezifischen Erwerbstätigenquoten, also das Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter, für alle EU-Länder und solche, die es vermutlich bald werden. Die Länder wurden nach der Differenz zwischen männlichen und weiblichen Erwerbstätigenquoten sortiert, weil davon ausgegangen wird, dass die Gleichstellungspolitik dort am weitesten gediehen ist, wo sich männliche und weibliche Quoten am wenigsten unterscheiden. Auf die Fallen einer solchen Analyse, nämlich die Nichtberücksichtigung des wirklichen Arbeitsvolumens (Teilzeit ...) wird ebenfalls verwiesen.

Deutschland liegt diesbezüglich im Mittelfeld. Die Frauenquote liegt leicht über dem europäischen Durchschnitt, die Männerquote leicht darunter. Die Länder Griechenland, die Türkei und Malta bilden das Schlusslicht, die Länder Schweden, Finnland und Litauen stehen an der Spitze (97). Zieht man in Betracht, dass nach der Europäischen Beschäftigungsstrategie bis 2010 die Frauenerwerbstätigenquote 60 Prozent betragen soll, dann kann Deutschland gelassen in die Zukunft

schauen. »Allerdings relativiert sich der Eindruck der starken beruflichen Integration von Frauen, wenn man die Arbeitszeit und das Arbeitsvolumen als Kriterium hinzuzieht« (99).

Der genauere Blick ist auch notwendig, um die Ost-West-Daten angemessen interpretieren zu können. Während sich die männlichen Erwerbstätigenquoten nach Ost und West – analog zur Arbeitslosigkeit – deutlich unterscheiden (Ost 62,9, West 71,7 Prozent), liegen die Quoten der Frauen in beiden Landesteilen fast gleich bei knapp 60 Prozent. Aber Erwerbstätigkeit bei Westfrauen heißt eben sehr viel häufiger als im Osten Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung. Und Nicht-Erwerbstätigkeit bei Westfrauen heißt nicht unbedingt Arbeitslosigkeit (101), sondern sehr viel häufiger als im Osten »Stille Reserve«.

Wird die Erwerbstätigenquote nach Herkunft (angestammt oder zugewandert), nach Qualifikationsgrad, nach Alter oder auch nach Familienstand differenziert, so bleiben in jedem Fall gravierende Geschlechterunterschiede zulasten der Frauen bestehen. Vor allem gering qualifizierte Frauen würden sich immer häufiger für die Familienrolle entscheiden. Vermutet wird, weil für sie das Erziehungsgeld und andere Vergünstigungen attraktiv und die Kosten für öffentliche Kinderbetreuung unangemessen hoch sind (109). Und weil die Chancen auf dem Arbeitsmarkt für sie fast aussichtslos sind. So unsere Ergänzung und die daran angeschlossene Frage: Wie müssen wir uns eine Gesellschaft vorstellen, in der die Kinder überwiegend von solchen Frauen geboren und erzogen werden, die sich in scheinbar eherne Lebensmuster fügen, während die unfügsamen, die oft höher qualifizierten, die in der Öffentlichkeit aktiven Frauen auf Kinder verzichten und ihre Wertorientierungen nicht unmittelbar weitergeben können?

Am Beispiel der verheirateten Frauen macht der Report besonders deutliche und stabile Ost-West-Unterschiede aus. Im Westen sind verheiratete Frauen im Vergleich zu ledigen und verwitweten bzw. geschiedenen in geringerem Maße erwerbstätig, im Osten in höherem Maße. »Erwerbstätigkeit war zu DDR-Zeiten auch für verheiratete Frauen und Mütter eine Selbstverständlichkeit. Für allein erziehende Mütter sicher auch eine Notwendigkeit ... Auch 14 Jahre nach dem Beitritt ... führte die teilweise Angleichung der Rahmenbedingungen ... nicht zu einer mehrheitlichen Übernahme westdeutscher Erwerbs- und Familienmuster« (112). Solche Formulierungen zur östlich-weiblichen Widerständigkeit treffen sicherlich immer noch nicht ins Schwarze (weibliche Berufstätigkeit war mehr als Erwerbstätigkeit und konnte nur deshalb zur Selbstverständlichkeit werden), unterscheiden sich aber wohlthuend von den Interpretationen, die Anfang der 90er Jahre in Sozialberichten zu finden waren. Damals wurde die »Erwerbsneigung ostdeutscher Frauen« ausschließlich mit ökonomischer Notwendigkeit bzw. mit DDR-staatlicher Verordnung in Zusammenhang gebracht (z. B. im Bericht der Bundesregierung für die 4. Weltfrauenkonferenz Peking).

Deutliche Ost-West-Unterschiede begleiten auch die Ausführungen zu den so genannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen. So ist Teilzeitbeschäftigung

generell ein zunehmendes Phänomen und eine Domäne der Frauen (42 im Vergleich zu 6 Prozent der Männer). Ostfrauen sind aber erstens seltener (28 Prozent), zweitens mit höherer Stundenzahl, drittens aus anderen Gründen teilzeitbeschäftigt. Sie wählen diese Beschäftigungsform nicht nur wie die westdeutschen Schwestern, um ihre familialen Pflichten besser erfüllen zu können, sondern auch weil sie keine Vollzeitbeschäftigung finden. Was im Report so kommentiert wird: »Offensichtlich werden in West- und Ostdeutschland unterschiedliche Muster familialer Arbeitsteilung gelebt« (116).

Die Daten zur horizontalen bzw. vertikalen Segregation des Arbeitsmarktes (Unterschiede nach Berufen und Branchen, Unterschiede nach Machtebenen) verweisen ein weiteres Mal auf stabile Geschlechterunterschiede – besonders deutlich im Westen. Im Osten sind die Unterschiede geringer – nicht weil Frauen bessere Rahmenbedingungen vorfinden, sondern weil auch Männer mit schlechteren leben müssen, weil beispielsweise eine gute berufliche Qualifikation auch Männern »in Ostdeutschland weniger Schutz vor Erwerbslosigkeit (bietet) als in Westdeutschland« (144). Der Report kommentiert diesen Sachverhalt so: »Zum ersten Mal scheint eine Arbeitsmarktkrise nicht einseitig zu Lasten erwerbstätiger Frauen zu verlaufen. In den letzten zehn Jahren sind auch die Erwerbsbiografien vieler Männer diskontinuierlich verlaufen. Dies gilt ganz besonders im Osten Deutschlands« (148).

Das dritte Kapitel enthält Daten und Kommentare zum »Erwerbseinkommen von Frauen und Männern« und diskutiert zunächst die Bedeutung eines eigenständigen Einkommens für den sozialen Status und das Selbstwertgefühl – auch in privaten Beziehungen (151). Der Trend der Analyse ist bei allen methodischen Unterschieden eindeutig: Trotz solider gesetzlicher Regelungen in Deutschland und seit dem Amsterdamer Vertrag auch in Europa erhalten Frauen bei gleicher Arbeitszeit geringere Einkommen als Männer. Lediglich unter den Teilzeitbeschäftigten – bekanntlich selten männlich – kehrt sich die Verdienstrelation teilweise um (168). Auch wenn die Analyse sich auf bestimmte Beschäftigungsgruppen oder Berufe, auf bestimmte Wirtschaftssektoren, auf bestimmte Betriebsgrößengruppen usw. konzentriert, sind Geschlechterunterschiede zu Gunsten der Männer nachweisbar (171).

Vielleicht weil der Gender-Datenreport die politische Debatte nur vorbereiten und nicht führen soll, wird in diesem Zusammenhang nicht von strukturellen Defekten der Gesellschaft gesprochen, sondern sehr vorsichtig und auch sehr widersprüchlich argumentiert. Es ginge um »generelle Benachteiligungen«, die keine unmittelbaren Diskriminierungen der Frauen darstellen. Die unmittelbare Diskriminierung »findet heute wenn überhaupt, dann sehr versteckt statt. Heute ist eigentlich eindeutig, dass nicht die Geschlechtszugehörigkeit, sondern die mit dem Geschlecht verknüpften kulturell verankerten und institutionell unterstützten Geschlechterkonstruktionen ... die Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern bedingen« (154). Ein ungleicher Lohn bei gleichwertiger Arbeit sei jedenfalls

nicht zu belegen, weil es ja »innerhalb jeder Berufsgruppe ... wiederum unterschiedliche Tätigkeitsfelder, Verantwortlichkeiten und Leistungsgruppen« (186) gäbe. Gleichzeitig wird auf Analysen verwiesen, die belegen, dass »zwischen 8 und 80 Prozent der Einkommensunterschiede« (154) eben doch auf die Geschlechtszugehörigkeit und nicht auf unterschiedliche Produktivität zurückzuführen sind, weshalb in der Zusammenfassung zu diesem Kapitel ganz vorsichtig von einer illegitimen Diskriminierung der weiblichen Beschäftigten die Rede ist, »die womöglich durch Tarifverträge gestützt wird« (213).

Aber mit Blick auf die Humankapitaltheorie seien die Einkommensunterschiede gerechtfertigt (155), denn Frauen wählten (meine etwas saloppe Formulierung!) die »falschen« Berufe, Branchen und Unternehmensgrößen, hätten die »falsche« demografische Struktur, würden aus finanziellen Gründen zu selten den Arbeitsplatz wechseln und wegen der Familienpausen zu wenig berufliche Erfahrungen ansammeln. »Viele Berufe, für die sich Frauen entscheiden, sind Sackgassenberufe, die kaum berufliche Zusatzqualifikation und beruflichen Aufstieg zulassen« (155). Kein Wort von dem weltweit nachweisbaren Trend, dass Berufe und ganze Branchen erst dann zu schlecht bezahlten werden, wenn sich mehrheitlich Frauen dafür interessieren. Oder umgedreht und im Osten in jeder Sparkasse nachprüfbar: Dass Berufe und ganze Branchen zu gut bezahlten werden, wenn sich mehrheitlich Männer dafür interessieren.

Die europäischen Daten zu Einkommensunterschieden zwischen den Geschlechtern zeigen Deutschland an blamabler Stelle und weit entfernt vom Mittelfeld (157). Nur die Slowakei, Estland und Zypern leisten sich gleich große oder noch größere Abstände der durchschnittlichen Fraueneinkommen von den Männereinkommen. Erstaunlicherweise liegen die nordischen Länder hier im Mittelfeld, während die (vergleichsweise wenig) berufstätigen Frauen in Portugal, Italien und Malta fast genauso viel verdienen wie »ihre« Männer. Die Analyse zeigt auch, dass sich die Unterschiede zwischen Frauen- und Männereinkommen in Deutschland seit Mitte der 90er Jahre noch vergrößert haben, während sie in fast allen anderen Ländern kleiner wurden. Im Zusammenhang mit den Daten aus dem zweiten Kapitel lässt sich für den europäischen Kontext resümieren: In Deutschland haben Frauen, vor allem wenn sie im Westteil des Landes leben, durchschnittliche Chancen zur beruflichen Arbeit. Aber die Möglichkeiten, damit angemessen, d. h. den Männern angemessen, Geld zu verdienen, liegen weit unter dem europäischen Durchschnitt.

An den Ursachen für dieses Dilemma scheint es keinen Zweifel zu geben, denn unterschiedliche Studien belegten, »dass die kulturell verankerte Zuständigkeit der Frauen für Familienarbeit die ... Einkommenssituation von Frauen ganz erheblich beeinträchtigt« (204), wobei nicht das Frau-Sein an sich, sondern das Mutter-Sein das Armutsrisiko darstelle (211). An dieser Stelle argumentiert der Gender-Datenreport klarer als die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung. *Kinder zu haben kann in Deutschland zu Armut führen*, auch wenn Arbeitslosigkeit, Bildungsniveau und Migrationshintergrund unberücksichtigt bleiben.

Institutionell würde die auffällige Einkommensungleichheit unterstützt durch eine vergleichsweise lange Arbeitsplatzgarantie bei Geburt eines Kindes – ein Argument, das (mich) misstrauisch macht – und durch ein unzureichendes Kita-Platz-Angebot. Auch die Auswirkungen lägen seit langem klar auf der Hand – relative Armut im Alter, vor allem dann, wenn das geringere Fraueneinkommen nicht in eine »Bedarfsgemeinschaft« einfließt.

Aufschlussreich sind auch hier die deutlichen Ost-West-Unterschiede: Unabhängig von der methodischen Grundlage wurde rekonstruiert, »dass sich in den letzten Jahrzehnten ... die Einkommensdifferenzen zwischen Frauen und Männern im Westen verringerten, aber nicht das im Osten schon länger erreichte Niveau der Angleichung erkennen lassen« (161). Gegenwärtig ergibt sich der für Deutschland genannte und in den Medien oft zitierte Anteil von rund 79 Prozent aus einem Westanteil von 76 Prozent und einem Ostanteil (einschließlich Berlin) von 92 Prozent. Gäbe es in dieser Statistik den Osten nicht, würde Deutschland zusammen mit Zypern im Europavergleich der Einkommensdifferenzen das Schlusslicht bilden. Die Feinanalyse bestätigt auch hier, dass der gravierende Ost-West-Unterschied auch dann besteht, wenn einzelne Beschäftigungsgruppen, Wirtschaftssektoren, konkrete Berufe und Qualifikationen, unterschiedliche Unternehmen usw. betrachtet werden. Und: »in Ostdeutschland ist der Anteil der weiblichen Beschäftigten in vielen Hochlohnssektoren deutlich größer als in Westdeutschland« (179). Was alles in allem ost-west-spezifische Auswirkungen auf Renten bzw. Altersarmut hat. Bei den 60-Jährigen betrug Ende 2003 das kumulierte Fraueneinkommen im Osten 84 Prozent, im Westen 53 Prozent des jeweiligen kumulierten Männereinkommens (208). Also doch ein bis heute wirksamer Gleichstellungsvorsprung im Osten? (vgl. Geißler, 1993)

Ja, aber ein schwindender. Denn die Einkommensunterschiede im Osten waren erstens 1997 geringer als heute, nehmen also auch im Osten zu, und sind zweitens bei Jüngeren größer als bei Älteren (196). Ein Trend bezüglich Einkommensgerechtigkeit in Richtung West ist nicht zu übersehen.

Das vierte Kapitel heißt »Familien- und Lebensformen von Frauen und Männern« und erwähnt zunächst unterschiedliche Familienbegriffe und die gut nachvollziehbaren Schwierigkeiten, statistische Aussagen für die jeweiligen Begriffsbestimmungen zu finden. Die Autor/innen des Reports entschieden sich für einen Familienbegriff, dessen wichtigstes Merkmal die »Zusammengehörigkeit von zwei oder mehreren aufeinander bezogenen Generationen (ist)..., die zu einander in einer besonderen persönlichen Beziehung stehen« (216). »Kinderlose nicht-eheliche oder auch eheliche Partnerschaften sind nach dieser Definition keine Familie« (217). Wie in den meisten relevanten Sozialberichten wird auch hier ein breiter Familienbegriff, der »jede Art des unmittelbaren menschlichen Zusammenlebens« (Voigt u. a., 1996) umfasst, vermieden. Das mag für Berichte, in denen Kinder und Jugendliche oder auch die ältere Generation im Mittelpunkt stehen, zweckmäßig sein. Hier handelt es sich aber um einen Report zum Geschlechter-

verhältnis, und da ist die vordergründige Orientierung auf das Generationenverhältnis zumindest unverständlich (bzw. nur politisch erklärbar und insofern doch verständlich, vgl. dazu Abschnitt 2.2.4).

Der Generationenlogik folgend, spielt in diesem Kapitel vor allem das Gebären eine zentrale Rolle. Genau genommen ist es der Geburtenrückgang, für alle modernen Gesellschaften nachweisbar, der in diesem Kapitel vordergründig reflektiert wird.

Die Geburtenziffer (Anzahl der Geburten pro Frau im gebärfähigen Alter, hier zwischen 15 und 49 Jahren definiert) betrug im Jahre 2002 im europäischen Durchschnitt 1,46. Im Report wird beispielhaft der Vergleich zum Jahr 1980 hergestellt. Damals lautete die Durchschnittszahl 1,88, was auch für Europa als ganzes für einen dramatischen Geburtenrückgang spricht (218). Die deutschen Zahlen liegen – dem Report nach – jeweils noch unter dem europäischen Durchschnitt. Für das Jahr 2002 ist das mit der Ziffer von 1,34 auch richtig. Für das Jahr 1980 wurde allerdings verschwiegen, dass die DDR-Geburtenziffer damals 1,94 betrug, also über dem Durchschnitt lag. Die bundesrepublikanische dagegen lag mit 1,44 deutlich darunter, was in der Gesamtheit die im Report genannte deutsche Ziffer von 1,56 ergibt.

Mit der aktuellen Geburtenziffer von 1,34 liegt Deutschland im europäischen Vergleich im Mittelfeld (202). In den Ländern Zypern, Slowakei und Tschechien (1,17) werden deutlich weniger, in den nordischen Ländern deutlich mehr Kinder geboren, die anteilig meisten allerdings in Frankreich (1,88) und Irland (1,97). Das heißt, innerhalb Europas wird z. Z. nur noch in Irland die Elterngeneration halbwegs durch Neugeborene ersetzt (einfache Reproduktion).

Der Geburtenrückgang wird ebenso wie die Zunahme nicht-ehelicher Geburten mit einer Veränderung der Lebensformen, mit einer Veränderung der Geschlechterrollen und mit veränderten beruflichen Möglichkeiten und Anforderungen für Frauen in Zusammenhang gebracht (221). Nicht zuletzt wird auf effizientere Verhütungsmittel verwiesen. Ob auf Deutschland in diesem Zusammenhang eine Gesellschaft von verwöhnten Einzelkindern zukommt, wie in den Medien oft befürchtet, lässt sowohl der Gender-Report als auch der zwei Jahre vorher erschienene Familien-Report offen. Aber im Familien-Report wird zumindest für die Gegenwart resümiert, dass für die meisten Kinder (etwa für drei Viertel aller Kinder) Kindheit immer noch ein gemeinsames Aufwachsen mit Geschwistern oder Halbgeschwistern bedeutet. »Einerseits steigt der Anteil kinderlos Bleibender, andererseits entscheiden sich diejenigen, die eine Familie gründen, bislang in leicht zunehmendem Maße für zwei und mehr Kinder« (Engstler... 2003, 71). An dem Fakt, dass in Deutschland immer weniger Kinder leben, ändert dieses Analyseergebnis allerdings nichts. »Deutschland ist das EU-Land, in dem der geringste Anteil der Bevölkerung ... mit (unterhaltsberechtigten) Kindern im Haushalt lebt. 45 Prozent der Bevölkerung leben in Haushalten mit Kind(ern). Nur Dänemark, die Niederlande und das Vereinigte Königreich haben ähnlich niedrige Werte (unter 50 Prozent) aufzuweisen« (ebenda, 57).

Dem Gender-Report nach lassen sich die veränderten Lebensformen offenbar relativ gut beschreiben, auf jeden Fall besser als die veränderten Geschlechterrollen, von denen nur implizit die Rede ist: Junge Frauen werden früher als in der Vergangenheit und vor allem früher als Männer selbständig; leben häufiger als Männer mit Kindern zusammen, wandern häufiger als Männer von Ost nach West. In der ersten Partnerschaft leben meist Paare zusammen, die ein ähnliches Alter und (mit Einschränkungen nachweisbar) auch ähnliche Bildung haben. Zumindest hätten Frauen und Männer mit Abitur die Neigung zur Bildungsgleichheit (Gender ... 2005, 251). »In Westdeutschland scheinen Paarbeziehungen einen Teil ihres geschlechtshierarchischen Charakters zu verlieren und sich den strukturell eher egalitär angelegten Paargemeinschaften im Osten anzugleichen« (265). Offenbar haben DDR-Frauen früher als ihre westdeutschen Schwestern aufgehört, einen Mann »zum Aufblicken« zu suchen? Allerdings ist dieser Trend nur für die erste Partnerschaft nachweisbar. Mit zunehmendem Alter gibt es zumindest bei Männern in Ost und West die Tendenz, »eine jüngere Partnerin zu wählen« (250).

Bezüglich des Heiratsalters und der ersten Schwangerschaft gibt es dagegen eine Angleichung des Ostens an den Westen. Inzwischen sind die Mütter in Deutschland, wenn sie das erste (eheliche) Kind bekommen, durchschnittlich 29 Jahre alt, im Osten noch etwas jünger, im Westen etwas älter.

Ähnlich wie in der DDR der 80er Jahre wird auch in diesem Report über einen zu geringen Kinderwunsch geklagt. Ostdeutsche Frauen würden sich im statistischen Mittel 1,6 Kinder, westdeutsche 1,7 Kinder wünschen, die Männer jeweils noch weniger, was als »beunruhigendes Resultat« (231) interpretiert wird. Weil selbst dann, wenn sich die jungen Menschen im Großen und Ganzen ihre Kinderwünsche erfüllen könnten, die einfache Reproduktion der Bevölkerung nicht gegeben ist. Im gegenwärtigen Deutschland spricht aber alles dafür, dass sich – im Unterschied zur DDR – ein Teil der Frauen den Wunsch nicht erfüllen kann. Deshalb ist »das für Deutschland brisante Thema ... das Hinauszögern, die Verringerung und letztlich das Aufgeben des Kinderwunsches« (238). Was das Hinauszögern betrifft, werden Daten und Fakten zur so genannten späten Elternschaft, die quantitativ zunimmt, vorgestellt. Die Daten belegen, dass es sich hierbei nicht nur um ein Problem für Deutschland, etwa für die deutsche Wirtschaft, handelt, sondern vor allem um ein Problem für die betroffenen Frauen. Denn es sei nachweisbar, dass ein Teil der kinderlosen Frauen »einen entschiedenen Kinderwunsch« hätte bzw. gehabt hätte (231).

Als Aspekt neuer Lebensformen gilt wie erwähnt auch die Zunahme von nicht-ehelichen Geburten. Inzwischen (2003) sind es 27 Prozent aller Lebendgeborenen, deren Eltern nicht verheiratet sind. Diese Durchschnittszahl streut allerdings deutlich nach Bundesland (242) bzw. nach Ost-West. Während in Baden-Württemberg die Quote nur 18 Prozent beträgt, haben in Mecklenburg-Vorpommern 61 Prozent der Neugeborenen unverheiratete Eltern. Im Osten insgesamt wird mehr als jedes zweite Kind unehelich geboren, was die Verantwortlichen der Statistischen

Ämter allerdings noch nicht dazu veranlasst hat, gleichermaßen Daten (Alter der Mutter) über ehelich und nicht-ehelich geborene Kinder zu sammeln und zu veröffentlichen.

Der klare Trend einer diesbezüglichen Annäherung des Westens an den Osten veranlasste auch die Autor/innen dieses Berichtes nicht, bei historischen Betrachtungen auf die »andere« Vergangenheit im Osten zu verweisen. »Die Zunahme nicht-ehelicher Geburten steht auch in engem Zusammenhang mit der insgesamt vorhandenen Akzeptanz nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften und der rechtlichen Gleichstellung nicht-ehelicher Kinder. Bis 1970 galt die Regelung, dass der leibliche Vater nicht mit seinem nicht-ehelichen Kind verwandt ist...« (241). Hier fehlt der Hinweis, dass in der DDR die Gleichstellung zwischen ehelichen und nicht-ehelichen Kindern 1950 rechtlich geregelt wurde, was ganz offensichtlich auch die Akzeptanz nicht-ehelicher Lebensgemeinschaften geprägt hat.

Im bereits zitierten Familien-Report von 2003 spielen die Ost-West-Unterschiede »in der Verbreitung der nicht-ehelichen Lebensgemeinschaft« ebenfalls eine bedeutende Rolle (ohne dass sie historisch begründet würden). »Ostdeutsche Paare verbinden... die Familiengründung seltener mit einer Eheschließung. Sie durchleben längere Phasen des nicht-ehelichen Zusammenlebens, die auch durch Geburt eines oder mehrerer Kinder nicht zwangsläufig beendet wird. Westdeutsche Paare heiraten dagegen häufiger, spätestens nach der Geburt eines Kindes« (Engstler... 2003, 43). Betrachtet man nur die Paare mit eigenem Haushalt, deren Frauen unter 25 Jahre alt sind, dann sind im Westen 43 Prozent, im Osten 76 Prozent nicht verheiratet. Erst bei der Altersgruppe »55 Jahre und älter« gleichen sich die Ost-daten den Westdaten an (ebenda, 44).

Was aber an aktuellen Hoffnungen und Befürchtungen hinter dieser Entwicklung steht, ob die Zunahme nicht-ehelicher Geburten mit einer Veränderung der Geschlechterverhältnisse in Zusammenhang zu bringen ist – solche Fragen und ihre ost-west-spezifischen sowie die europäischen Antworten sind generell noch offen. Nach dem Familien-Report hatten im Jahr 1999 in Schweden 55,3 Prozent (höchste Quote), in Deutschland 21,6 Prozent, in Griechenland 4 Prozent (niedrigste Quote) der Neugeborenen keine verheirateten Eltern (ebenda, 87). Die im Gender-Report angebotene Erklärung, dass damit der Wunsch zum Ausdruck käme, die herkömmliche geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zu vermeiden (Gender ... 2005, 241), ist aus meiner Sicht wenig überzeugend, weil in vielen Fällen nicht-eheliche Geburten mit nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften einhergehen.

Allerdings nicht in allen Fällen. Inzwischen ist jede 5. Eltern-Kind-Gemeinschaft (im Osten jede 4.) eine Elter²-Kind-Gemeinschaft. Nach wie vor sind allein Erziehende zu über 80 Prozent Frauen. Nach wie vor sind es vor allem diese Haushalte, die von Armut bedroht sind. Nach wie vor ist das allein Erziehen vor allem eine Folge von Trennung und Scheidung.

2 »Elter ist keine Neuschöpfung, sondern war im Frühneuhochdeutsch als Singular von Eltern gebräuchlich« (216).

Ehescheidungen haben in Deutschland seit Jahren kontinuierlich zugenommen. Im Osten war die Kontinuität nur 1991/1992 unterbrochen. Damals wurden offensichtlich infolge der gesellschaftlichen Turbulenzen private Entscheidungen aufgeschoben. Im Jahre 2003 kamen auf 1 000 Einwohner/innen im Westen 2,7, im Osten 2,2 Scheidungen (255). Auch in den Jahren davor war die Scheidungsrate im Osten leicht geringer als im Westen, möglicherweise weil im Osten seltener geheiratet wird. Im Großen und Ganzen ist die Aussage richtig, dass im gegenwärtigen Deutschland jede dritte Ehe geschieden wird (265). Wie die Entwicklung weitergehen wird, ob tatsächlich – wie im Gender-Report erwähnt – die gegenwärtige Scheidungsquote »als vorläufiger Gipfelpunkt einer langfristigen Entwicklung« (255) zu bezeichnen ist, muss offen bleiben. Der Familien-Report interpretiert hier vorsichtiger, sieht Deutschland in dieser Hinsicht im europäischen Mittelfeld und betont, dass »auch bei schon länger verheirateten Ehepaaren die Scheidungshäufigkeit zunimmt« (Engstler... 2003, 80). Und nach dem 7. Familienbericht (197) wird gar vermutet, dass in Zukunft nur jede zweite Ehe Bestand haben wird.

Klarer als der Trend sind die Aussagen zum Beantragen von Scheidungen. Nach unterschiedlichen Quellen und auch nach dem Gender-Report sind es mehrheitlich die Frauen (zu 57 Prozent), vor allem in Ostdeutschland (zu 62 Prozent), seltener die Männer (um 35 Prozent), noch seltener beide gemeinsam, die eine Scheidung beantragen. Der langfristige und nicht nur in Deutschland nachweisbare Trend, dass vor allem Frauen aus ehelichen Partnerschaften ausbrechen wollen, ist offensichtlich auch mit dem Blick auf ökonomische Nachteile nicht zu stoppen (Gender ... 2005, 256).

An mehreren Stellen des Reports wird versucht, dem Zusammenhang zwischen Bildung und beruflicher Qualifizierung einerseits und Geburtenfreudigkeit andererseits auf die Spur zu kommen. Mehrfach wird die schlechte Datenlage und die geringe Forschung dazu beklagt. So könne die in anderen Dokumenten oft zitierte These, dass inzwischen rund 40 Prozent der Akademikerinnen in Deutschland auf Kinder verzichten würden, mit der vorhandenen Statistik nicht sauber nachgewiesen werden. Sicher scheint aber zu sein, dass hoch qualifizierte Frauen im Westen »die schlechtesten Chancen für eine Familiengründung« haben (248). Dieses Ergebnis widerspricht (abnehmend) den ostdeutschen Daten und Erfahrungen und widerspricht zunehmend den europäischen Daten. Denn »entgegen früheren Beobachtungen gehen heute in vielen Ländern hohe Frauenerwerbsquoten mit hohen Geburtenziffern einher« (219). Aber eben nicht in Deutschland. Für ostdeutsche Frauen ist das Dilemma nicht so recht verständlich. Dass Frauen – ob hoch- oder weniger qualifiziert – nicht zur Wahl zwischen Mutterschaft und Berufstätigkeit resp. Erwerbstätigkeit genötigt werden sollten, weil ihnen beides zusteht, gilt wohl im Osten bis heute als selbstverständlich. Ein Fakt, der auch im Familien-Report klar ausgesprochen wird. »Die vergleichsweise hohen Kinderzahlen der Französisinnen und Schwedinnen, aber auch die höhere Fertilität der bis 1960 ge-

borenen ostdeutschen Frauen ... zeigt, dass hohe Frauenerwerbsquoten durchaus mit einer hohen durchschnittlichen Kinderzahl einher gehen können. Entscheidend dürfte sein, wie gut sich Familien- und Erwerbsarbeit miteinander verbinden lassen« (Engstler ... 2003, 86).

Zur gleichgeschlechtlichen Partnerschaft könne ebenso kaum etwas Verbindliches ausgeführt werden, weil Statistik und sozialwissenschaftliche Studien nicht ausreichen (Gender-Report, S. 248). Auch hier ist der Familien-Report zwei Jahre vorher aussagebereiter, vielleicht auch nur weniger anspruchsvoll, was die Zuverlässigkeit der Empirie betrifft. Er bezieht sich auf den Mikrozensus – bekanntlich eine nicht-freiwillige Befragung, dennoch »nur« eine Befragung – und nennt für das Jahr 2000 mindestens 27 000 zusammenwohnende gleichgeschlechtliche Paare, 59 Prozent davon männlich, überdurchschnittlich in Großstädten beheimatet, überdurchschnittlich hoch gebildet. In jeder dritten solchen Gemeinschaft war mindestens ein Partner bzw. eine Partnerin schon einmal verheiratet (Engstler ... 2003, 46).

Für die Betrachtung der Lebensformen im Alter dagegen scheint die Datenlage besser zu sein. Wegen der unterschiedlichen Lebenserwartung leben im Rentenalter »Männer noch ganz überwiegend in Partnerschaften, während Frauen vielfach ihren Partner schon verloren haben. Deshalb lebt ein sehr großer Teil der Frauen im hohen Alter allein oder muss sich in einem Heim versorgen lassen« (Gender-Report, S. 265).

Das fünfte Kapitel heißt »Vereinbarkeit von Familie und Beruf« und tangiert verständlicherweise Themen, die bereits im zweiten bzw. im vierten Kapitel behandelt wurden. Letztlich geht es in diesem Kapitel um die Vereinbarkeit von Elternschaft und Ausbildung, von Kind und Beruf und von Pflege und Beruf, und es wird die Forderung erhoben, dass »künftige Vereinbarkeitspolitik ... stärker als bisher auch für Männer Anreize schaffen (muss), sich zeitlich befristet auf Familienaufgaben einzulassen« (341). Bezüglich der Partnerschaft wird auf das Konzept der »modernisierten Versorgerehe« (vgl. Pfau-Effinger, 2001) zurückgegriffen. In Deutschland, vor allem Westdeutschland, sei es noch üblich, dass die Mütter lediglich eine beschränkte Erwerbsarbeit ausführen. Das »Doppelversorgermodell« träfe in der Gegenwart eher für Schweden zu (269).

Solange Frauen in Deutschland keine betreuungsbedürftigen Kinder haben, ist ihre Erwerbsbeteiligung (77 Prozent) der männlichen (85 Prozent) weitgehend angeglichen (273). In dieser Hinsicht ist Deutschland besser als der internationale Durchschnitt. Zwar nicht besser als Schweden (jeweils 82 Prozent), aber deutlich besser als die südeuropäischen Länder. Sind aber betreuungsbedürftige Kinder da, dann sinkt die Rate der Frauen auf 70 Prozent, während die der Männer auf 92 Prozent steigt. Damit liegt Deutschland, was die Gleichheit an Erwerbsbeteiligung betrifft, unter dem europäischen Durchschnitt. Zum Vergleich: In Schweden beträgt bei betreuungsbedürftigen Kindern die mütterliche Erwerbsquote 81 Prozent, die väterliche 90 Prozent. Generell ist es so, dass Väter stärker in den Ar-

beitsmarkt integriert sind als kinderlose Männer (281) und Mütter weniger als kinderlose Frauen.

Aber: »In Deutschland scheint das Vorhandensein von Kindern die Erwerbsarbeit von Frauen stärker zu beeinträchtigen als in vielen anderen vergleichbaren Staaten« (267). Bereits in der Einleitung zu diesem Kapitel werden die Ursachen dafür auf den Punkt gebracht: Erstens beeinträchtigen die normativen Erwartungen an eine »gute Mutter«, zweitens das unzureichende öffentliche Kinderbetreuungsangebot, drittens der männliche Lebensentwurf, der ausschließlich auf beruflichen Erfolg orientiert ist, und viertens die strukturelle Rücksichtslosigkeit des Erwerbssystems gegenüber den Eltern (268). Diese wohlthuende Klarheit in der Ursachenbenennung erleichtert auch den Blick auf die zum Teil anderen Analyseergebnisse im Osten. Die ersten beiden Aspekte treffen für den Osten sehr viel weniger zu als für den Westen. So wird bis heute die These von der »Rabenmutter« eher als Witz, denn als Lebensorientierung gehandelt. Und dass ein Kindergarten auch am Nachmittag geöffnet sein muss und Mittagessen anzubieten hat, gilt in den neuen Bundesländern immer noch als Selbstverständlichkeit. Im Osten sind auch – partiell – der männliche Lebensentwurf und das zugehörige männliche Verhalten noch anders als im Westen (vgl. Zulehner u. a. 1999). Die strukturelle Rücksichtslosigkeit allerdings wird im Osten sehr deutlich wahrgenommen, vielleicht weil sie in der DDR geringer war, weil die Trennwand zwischen öffentlicher und privater Sphäre durchlässiger war.

In beiden Landesteilen bevorzugen berufstätige Frauen mit zunehmender Kinderzahl häufiger Teilzeitarbeit. Aber das Maß der Bevorzugung unterscheidet sich nach Ost und West gravierend (Gender ... 2005, 289). Betrachtet man beispielsweise (Daten von 2004) nur Frauen mit einem Kind, dann sind Westfrauen zu 60 Prozent und Ostfrauen zu 29 Prozent teilzeitbeschäftigt. Betrachtet man nur Frauen mit drei und mehr Kindern, dann sind im Westen 74 Prozent, im Osten 44 Prozent teilzeitbeschäftigt. Hinzuzufügen ist – siehe zweites Kapitel –, dass ostdeutsche Frauen auch deshalb Teilzeitbeschäftigungen wählen, weil sie keine Vollzeitbeschäftigungen bekommen. Möglicherweise betrifft das mehr als die Hälfte der teilzeitarbeitenden Mütter im Osten (302). Das Interesse an Teilzeitarbeit wäre auf jeden Fall im Osten noch geringer, wenn genügend Arbeitsplätze zur Verfügung stünden. Im Report ist in diesem Zusammenhang die Rede davon, dass die ostdeutschen Daten im Vergleich zu DDR-Selbstverständlichkeiten dennoch ein »Abrücken von früheren Gepflogenheiten und Möglichkeiten« (290) signalisieren. Auch hier sollte genauer nachgefragt werden. Inwiefern rücken ostdeutsche Frauen bewusst und gewollt von früheren Lebensmustern ab, inwiefern ist es ihnen nur nicht möglich, angestrebte Lebensvorstellungen zu realisieren?

Vor allem auf der Grundlage der regelmäßig erhobenen und für die erwachsene Wohnbevölkerung in Deutschland repräsentativen Allbus-Befragungen werden »vorherrschende Vorstellungen« zur mütterlichen Berufstätigkeit in Deutschland analysiert und wird schließlich »ein gesellschaftlich mehrheitlich getragenes Ver-

einbarkeitsmodell (vorgestellt)... Es beinhaltet eine vorbehaltlose Zustimmung zur Erwerbsarbeit von Frauen, bevor sie Kinder haben. Weiterhin eine Forderung nach Einschränkung der Erwerbsarbeit von Müttern (kein Ausstieg) bis zum Ende der Schulzeit (!) ihrer Kinder. Und danach die Akzeptanz einer Wiederaufnahme einer vollen Erwerbsarbeit. Nur Männer in Westdeutschland plädieren mehrheitlich für einen Ausstieg junger Mütter aus dem Erwerbsleben, bis das jüngste Kind zur Schule geht« (298). Im Osten gäbe es einen besonders breiten Konsens dafür, dass die Erwerbsarbeit in der intensiven Familienphase nur eingeschränkt und nicht aufgegeben werden sollte.

Wer die Allbus-Statements kennt, wundert sich vielleicht (wie ich), dass die Autorinnen bei ihrer Analyse den »härtesten« Indikator zur Akzeptanz weiblicher Berufstätigkeit nicht mit ausgewertet haben. In jeder zweiten Allbus-Erhebung, also nur aller vier Jahre, wird nach der »besseren Mutter« (so das Tabellen-Label) gefragt. Es geht dabei um den Gedanken, dass das Kind einer berufstätigen Mutter nicht nur keine Nachteile hat, dass es nicht nur nicht leidet. Es sei für ein Kind sogar gut, wenn die Mutter nicht nur Hausfrau ist, so etwa lautet das Statement (Allbus 2004). Wahrscheinlich, weil unterstellt werden kann, dass die berufstätige Mutter die Fragen ihrer Kinder besser beantworten kann, dass sie konfliktfähiger ist, dass sie bei anspruchsvoller beruflicher Arbeit gelassener mit häuslichen Problemen umgehen kann usw. Diesem Statement wird am häufigsten (2004 zu 85 Prozent) von ostdeutschen Frauen zugestimmt, auch häufig von ostdeutschen Männern, seltener von westdeutschen Frauen und am seltensten (2004 zu 38 Prozent) von westdeutschen Männern. Die gute Nachricht dieser Analyse soll nicht verschwiegen werden: Seit die Frage gestellt wird, ist die Zustimmung zu ihr ständig gestiegen, seit den 90er Jahren allerdings im Osten sehr viel deutlicher als im Westen. 1982 waren es nur 21 Prozent der westdeutschen Männer, die sich mit der Auffassung abfinden konnten, dass die berufstätige Mutter die »bessere« Mutter ist.

Diesem Thema und ihrer Ost-West-Spezifität wird auch in der jüngsten Ausgabe des allgemeinen Datenreports des Statistischen Bundesamtes große Aufmerksamkeit geschenkt. »Die Einstellungen zur Rolle der Frau näherten sich in West und Ost in den letzten Jahren nicht an, vielmehr vergrößerten sich die Unterschiede im Zeitraum 1991 bis 2004, da im Osten die modernen Einstellungen stärker zunahmen als im Westen« (Datenreport 2006, 522 ff.). Eine Tendenz, die sich wohl kaum noch als »nachholende Modernisierung« bezeichnen lässt.

Dem wichtigen Thema (vielleicht dem wichtigsten im Zusammenhang mit Geschlechtergerechtigkeit), wie viel Zeit Männer und Frauen für bezahlte und unbezahlte Arbeit aufwenden, nähern sich die Verfasser/innen des Gender-Datenreports mit der Auswertung der beiden häufig zitierten Zeitbudgeterhebungen des Statistischen Bundesamtes von 1991/92 bzw. 2001/02. Danach ist der zeitliche Aufwand für unbezahlte Hausarbeit in den zehn Jahren bei Männern nur wenig gestiegen, bei Frauen aber erheblich gesunken, mit auffälligen Ost-West-Differenzen. »Noch unterscheiden sich nicht nur die Erwerbsmuster ost- und westdeutscher Frauen, son-

dern auch deren Zeiteinsatz für Hausarbeit. Als Mütter leisten westdeutsche Frauen wesentlich mehr Haus- und Familienarbeit als ostdeutsche« (Gender ... 2005, 310). Warum das so ist, kann mit der vorhandenen Datenbasis nicht beantwortet werden, sondern erfordert spezifische Forschung, nicht nur zum Zeitaufwand, auch zu den Arbeitsinhalten im Privathaushalt. Erfordert wohl auch den Blick in die beiden Vergangenheiten. Auch der Familien-Report beklagt die schmale Datenbasis zu bezahlter und unbezahlter Arbeit in den Familien, weil dieses Thema »kein laufender Gegenstand der amtlichen Statistik« (Engstler ... 2003, 128) sei, weiß aber, dass in den Familien Deutschlands wie eh und je mehr Zeit für unbezahlte als für bezahlte Arbeit aufgewandt wird. »Frauen arbeiten ... mit täglich 5 Stunden fast doppelt so lange ohne Bezahlung wie Männer« (ebenda, 129).

Das Thema Kinderbetreuung – inzwischen sei von Betreuungskrise zu reden (Gender ... 2005, 321) – offenbart die bekannten, vor allem westdeutschen und scheinbar unlösbaren Probleme. Nach wie vor stehen im Osten für 37 Prozent der Krippenkinder und im Westen nur für 3 Prozent dieser Altersgruppe öffentliche Plätze zur Verfügung. Auch für die Hortkinder (6 bis 10 Jahre) hat sich an der Betreuungskapazität in den letzten Jahren wenig geändert. Im Osten können 68 Prozent, im Westen 7 Prozent dieser Altersgruppe öffentlich betreut werden. Die Platzkapazität für Kindergartenkinder sieht auf den ersten Blick positiver aus. Im Westen stehen für 90 Prozent der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren Plätze zur Verfügung, im Osten lautet die Zahl 105 Prozent, übersteigt die Kapazität also den Bedarf. Aber auch für diese Gruppe ist »Betreuungskrise« ein angemessener Ausdruck, weil die Öffnungszeiten und die Versorgung in den westlichen Bundesländern oft so sind, dass die Mütter (auch die Väter) trotz Kita-Platz keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, auch keiner Teilzeittätigkeit (323). Insofern ist absehbar, dass Deutschland die in Barcelona getroffene EU-Vereinbarung, bis 2010 öffentliche Betreuung für 33 Prozent der Krippenkinder und 90 Prozent der Kindergartenkinder zu schaffen, nicht erfüllt. Absehbar ist auch, dass vor allem für solche Kinder keine Plätze zur Verfügung stehen, die eine öffentliche Betreuung besonders nötig hätten, die aus »belasteten Regionen« oder auch aus »niedrigen sozialen Schichten« (324) kommen. Die soziale Differenzierung nach Herkunftsmilieu – in den beiden PISA-Studien Deutschland besonders angelastet – wird demnach bleiben oder sich sogar noch verstärken.

Ein letzter Abschnitt dieses Kapitels befasst sich mit der Vereinbarkeit zwischen Erwerbstätigkeit und Pflegeaufgaben in der Familie, ein Thema, das auch im 7. Familienbericht ausführlich behandelt wird und das infolge der Alterstruktur immer wichtiger wird. Zentrales Ergebnis der Analyse ist, dass sich die beiden Aufgaben gar nicht oder kaum vereinbaren lassen, weil »die Betreuung alter Menschen weniger flexibel gehandhabt werden kann als die kleiner Kinder. Alte Menschen sind stärker auf die Hauptbetreuungsperson fixiert und weniger leicht bei Besorgungen mitzunehmen« (338). Insofern würden in den meisten Fällen die Betreuungspersonen – zu 73 Prozent Frauen, meist Töchter – ihre Erwerbstätigkeit

ten aufgeben und die damit in Zusammenhang stehenden Nachteile in Kauf nehmen (müssen). Im Familien-Report wird bei diesem Thema auf die »multilokale Mehrgenerationenfamilie« (Bertram) verwiesen, die nicht haushaltbezogen, sondern generationenbezogen familiäre Solidarität übt.

Alles in allem: »Trotz der Vervielfältigung der Familienformen und trotz der Ausgliederung der Betreuungsaufgaben aus der Familie werden Erziehungs- und Pflegearbeiten mit zeitweisem Verzicht auf Berufstätigkeit vor allem von Frauen erwartet und auch geleistet« (280).

Das sechste Kapitel mit dem Titel »Politische Partizipation und bürgerschaftliches Engagement« beginnt mit einer guten Botschaft: Die Chancengleichheit im politischen System sei relativ weit fortgeschritten (343). Dabei hatte Deutschland zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Reports noch keine Bundeskanzlerin.

Eingangs werden die in der feministischen Literatur gründlich behandelten Schwierigkeiten, denen sich Frauen aussetzen müssen, wenn sie in männlich geprägten politischen Strukturen bestehen wollen (»professionelle Deformierung«), angedeutet. Allerdings nicht die vorübergehende Verringerung dieser Schwierigkeiten nach politischen Katastrophen – nämlich dann, wenn die männlichen Strukturen und Regeln versagen. Aber für den politischen Alltag ist der Einschätzung wohl zuzustimmen, dass »Parteien, aber auch viele andere Großorganisationen und demokratisch legitimierte Gremien ... heute als Politisierungsagenturen für Frauen (fungieren) und als Männerbünde, die Frauen Chancen verweigern« (345).

Nimmt man die Beteiligung von Frauen am höchsten nationalen Parlament zum Indikator für politische Partizipation, dann steht Deutschland mit 32,2 Prozent im europäischen Kontext nicht schlecht da, gehört zumindest zu den acht europäischen Ländern, die mehr als 30 Prozent Frauen in der höchsten Vertretung haben (346 ff.). Der absolute Spitzenreiter in dieser Hinsicht ist Schweden mit 45 Prozent, die Schlusslichter bilden Italien, Malta und Ungarn mit jeweils 9 bis 10 Prozent. Wie gesagt, die jüngste Bundestagswahl konnte im Report noch nicht berücksichtigt werden. Seit September 2005 ist der Frauenanteil im Deutschen Bundestag 31,5 Prozent, was in den Medien nicht als Absinken, sondern als Stagnation auf hohem Niveau interpretiert wird. In der bisherigen Geschichte des Deutschen Bundestages sank der Frauenanteil nur im Jahr 1972 gegenüber der vergangenen Wahlperiode. Bei den historischen Daten zur weiblichen Parlamentsbeteiligung – das soll nicht verschwiegen werden – kommt die Volkskammer der DDR vor.

Fast genau so hoch wie der weibliche Anteil im Bundestag – nämlich 31 Prozent – ist auch der Anteil der Frauen aus Deutschland im derzeitigen Europäischen Parlament. Diese Quote befindet sich im Mittelfeld zwischen Schweden mit 58 Prozent und Malta mit keiner einzigen Abgeordneten (362).

Die weibliche Beteiligung an den nationalen Regierungen liegt im Allgemeinen höher als die Parlamentsbeteiligung. In Deutschland waren 2002 43,6 Prozent der Regierungsmitglieder Frauen. Nur in Schweden und in Spanien (seit dem Wahlsieg der Sozialisten 2004) ist dieser Anteil höher, nämlich jeweils 50 Prozent (349).

Analog zum berühmten Marx-Zitat über die Messbarkeit des gesellschaftlichen Fortschritts scheint auch der Frauenanteil in den Parteien etwas über das emanzipatorische Niveau der Partei auszusagen. Im Report sind mit Bezug auf 2004er Daten für die PDS 45 Prozent, für Bündnis 90/Grüne 36 Prozent, für die SPD 30 Prozent, für die CDU 25 Prozent, für die FDP 23 Prozent und für die CSU 18 Prozent vermerkt (353). Das heißt, die oben erwähnte Doppelfunktion großer Organisationen, nämlich Politisierungsagentur und Männerbund zu sein, ist wohl in jeder größeren Partei – wenn auch mit unterschiedlichen Relationen – für Frauen spürbar.

Die Analyse zum bürgerschaftlichen Engagement von Frauen vermittelt einerseits erwartete Ergebnisse, erinnert andererseits sehr an entsprechende Untersuchungen der DDR-Soziologie. Auch damals wurde den Frauen bescheinigt, dass sie sich weniger als Männer gesellschaftlich engagieren, so wie gesellschaftliches Engagement eben gemessen werden konnte. Dass sie sich – wenn überhaupt – dann nicht in den vorgegebenen Strukturen engagieren. Dass sie dennoch gute, vielleicht sogar bessere Voraussetzungen als Männer für ein solches Engagement hätten.

Die aktuellen Ergebnisse unterscheiden sich in der Begrifflichkeit: Frauen tun in dieser Hinsicht weniger und meiden vor allem das »institutionalisierte politische Feld«. Insbesondere in der Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen wird ihr Engagement aber stärker. Und »während der Schulzeit erweisen sich Mädchen als diejenigen, die sich häufiger als Jungen freiwillig engagieren« (383).

Die Ursachen dürften heute die gleichen sein wie damals und werden im Report auch angesprochen, nämlich die »männlich geprägten Strukturen, Verfahren und Themenschwerpunkte« und die »Doppelbelastung durch Beruf und Familie« (384). Wobei – was im Report nicht erwähnt wird – auch die Begriffsbestimmung für »gesellschaftliches Engagement« zu den Strukturen im Sinne von Definitionsmacht gehört. Anderenfalls würde die freiwillige Betreuung von Familienangehörigen bzw. die Aufrechterhaltung des familiären Alltags überhaupt ganz sicher mit zum bürgerschaftlichen Engagement zählen.

Das siebente Kapitel mit dem Titel »Soziale Sicherung« beinhaltet vor allem die geschlechtsspezifischen Armutsrisiken und die vorhandenen bzw. geplanten staatlichen »sozialen Absicherungen«. Es bezieht sich auf den ersten und vor allem zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesrepublik, verwendet dessen Armutsdefinition und vermeidet wie diese beiden Berichte weitgehend Aussagen zum Reichtum. Immer wieder wird auf das besonders hohe Armutsrisiko allein Erziehender verwiesen. Betrachtet man die allein Erziehenden, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, dann beträgt der Frauenanteil 97 Prozent (405).

In dem Kapitel wird zunächst viel sozialstaatliche Selbstzufriedenheit vermittelt. »Dank eines gut ausgebauten Sozialversicherungssystems und ergänzender staatlicher Sozialleistungen gehörte Deutschland 2001 zu den EU-Staaten mit den niedrigsten Armutsrisikoquoten« (388). Die Quote der Frauen betrug damals rund zwölf Prozent, die der Männer rund neun Prozent. Zum Gesamtblick gehört, dass

Dänemark, Luxemburg, Schweden und die Niederlande noch niedrigere Frauenquoten aufwiesen und dass die weibliche Armut in Portugal, Italien, Spanien und vor allem Irland und Griechenland 2001 sehr viel höher als in Deutschland war (389). Aber in allen EU-Ländern ist die Quote für Frauen höher als die für Männer, was mit der »kulturell verankerten« Zuständigkeit der Frauen für Haushalt und Kindererziehung in Zusammenhang gebracht wird. Zu den politikrelevanten Fragen, die sich aus dem Report ergeben, muss unbedingt die gehören: Wie lange kann es sich eine moderne Gesellschaft noch leisten, die existenziell wichtigste und gesellschaftlich notwendigste Arbeit derart gering zu schätzen, dass ihre Subjekte ein besonders hohes Armutsrisiko tragen?

Der internationale Vergleich ist offensichtlich von der Datenlage her nicht aktueller zu haben. Aber für Deutschland ist bekannt, dass das Armutsrisiko seitdem weiter gestiegen ist und 2004 für Frauen 14,4 Prozent und für Männer 12,6 Prozent betrug (446). Die Differenz zwischen männlicher und weiblicher Armut hat sich demnach verringert. Positiv wäre diese Angleichung nur zu werten, wenn sie mit einer Verringerung der Armutsgefahr generell einherginge. So aber bleibt den betroffenen Frauen nur die zweifelhafte Genugtuung, dass es den Männern im statistischen Durchschnitt nicht wesentlich besser geht. Für Arbeitslose waren die geschlechtsspezifischen Armutsrisiken allerdings noch sehr unterschiedlich. Im Jahre 2003 erhielten »nur 73 Prozent der arbeitslos gemeldeten Frauen, aber 83 Prozent der ebenso gemeldeten Männer Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe« (446), ganz abgesehen davon, dass die Beträge, die an die Frauen gingen, deutlich geringer waren als die, die im Durchschnitt Männer erhielten.

Die Sozialhilfestatistik enthält erwartungsgemäß mehr Frauen als Männer. In Auswertung dieser Statistik wird im Report deutlich darauf hingewiesen, dass Frauen nicht nur vor allem wegen Arbeitslosigkeit sozialhilfebedürftig werden, sondern auch wegen »häuslicher Bindung«. Es ist zu vermuten, dass sich hinter dieser statistischen Kategorie die Betreuung von Familienangehörigen, vor allem von Kindern verbirgt. 2003 betraf das 27 Prozent der bedürftigen Frauen und knapp ein Prozent der bedürftigen Männer (406). Hinzuzufügen ist, dass diese Zahlen, die in anderer »geschlechtsneutraler« Sozialberichterstattung meist ignoriert werden, über viele Jahre hinweg fast konstant sind, sich auch nach Ost und West wenig unterscheiden. Mindestens jeder vierten sozialhilfebedürftigen Frau würde es also nichts nützen, wenn Arbeitslosigkeit abgebaut würde, weil sie aus anderen, aus strukturellen Gründen arm ist, weil sie in einer Gesellschaft lebt, in der die Arbeit im Privathaushalt zu Armut führen kann.

Für die etwa 20 Millionen Rentnerinnen und Rentner, die es in Deutschland gibt, hätte sich die Gefahr von Altersarmut in den letzten Jahrzehnten verringert (416) – eine Formulierung, die wiederum ausschließlich die westliche Entwicklung im Blick hat. »Der Rentenbericht 2004 prognostiziert für 2007 einen Gesamtbetrag aus Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung an Frauen von durchschnittlich 671,16 Euro pro Monat und an Männer von 1 016,86 Euro pro Monat...

Damit ist sehr deutlich, dass die Rentenansprüche von Frauen ... auch mittelfristig ganz erheblich unter denen der Männer liegen werden« (417). Die Differenzen zwischen Männer- und Frauenrenten sind erwartungsgemäß im Osten geringer als im Westen, nämlich im Osten 20 Prozent, im Westen 34 Prozent (418).

Was die geschlechtsspezifischen Konsequenzen der Agenda 2010 und speziell die Zukunftsaussichten in Zusammenhang mit Hartz IV betrifft, finden sich in diesem Kapitel schwer zu ertragende Formulierungen. Natürlich sind die Konsequenzen nicht den Autor/innen des Berichtes anzulasten, dennoch entsteht an einigen Stellen (für mich) der Eindruck, als müsste Frauen, insbesondere Ostfrauen, das Lächeln ausgetrieben werden:

– »Im Zug der Einführung des Arbeitslosengeldes II ist zu erwarten, dass ein Teil des Personenkreises, der 2004 noch Arbeitslosenhilfe bezogen hat, aus dem Leistungsbezug fällt. Dies könnte insbesondere Frauen in den ostdeutschen Bundesländern treffen« (397).

– »Entgegen der bisherigen Praxis werden Beschäftigte der ABM künftig von der Arbeitslosenversicherungspflicht freigestellt sein. ... Sie können somit keine Ansprüche auf Arbeitslosengeld mehr erwerben. Misslingt ihre Wiedereingliederung (und das ist bei drei Viertel der Fälle in Ostdeutschland so, wie einige Zeilen vorher festgehalten wurde, U. S.) durch eine AB-Maßnahme, werden sie als Arbeitslose ohne Leistungsbezüge kaum noch die Chance erhalten, an einer weiteren Wiedereingliederungsmaßnahme teilzuhaben. Vermittlungsbemühungen um ein existenzsicherndes Arbeitsverhältnis können eingestellt werden« (400).

– »Wer seinen Anspruch auf Arbeitslosengeld II auf Grund des Einkommens des Partners verliert, in der Mehrzahl Frauen, verliert auch den Anspruch auf Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung. Diese Regelung wird Frauen härter als Männer treffen, da sie ohnehin über geringere eigene gesetzliche Rentenansprüche als Männer verfügen. ... Es ist allerdings damit zu rechnen, dass auch die Rentenansprüche von Männern durch Phasen von Erwerbslosigkeit deutlich beeinträchtigt werden« (400).

– »An der überdurchschnittlichen Armutsquote allein Lebender wird deutlich, wie sehr ein Zusammenleben mit anderen Erwachsenen das Armutsrisiko von Frauen und Männern mindert« (390).

– »Partnerschaftskonzepte, die darauf angelegt waren, dass sich jeder/jede ein Höchstmaß an Eigenständigkeit bewahrt, geraten in Konflikt mit dem Subsidiaritätsprinzip, das Personen, die zusammenleben und/oder verheiratet sind, ein Füreinander-Einstehen abverlangt, bevor staatliche Hilfen angeboten werden« (393).

Als müsste Menschen erklärt werden, dass sie nicht nur Individuen, sondern auch gesellschaftliche Wesen sind; als hätten allein Erziehende nicht gute und nur von ihnen zu beurteilende Gründe für ihre Familienform; als wäre stabile Partnerschaft und Füreinander-Einstehen ohne ein Höchstmaß an Eigenständigkeit überhaupt denkbar und lebbar.

Das achte Kapitel mit dem Titel »Gesundheitsstatus und Gesundheitsrisiken von Frauen und Männern« verweist zunächst auf die methodischen Schwierigkeiten, hier angemessene Analysen vorzulegen (451 ff.). Weil Gesundheit mehr sei als das Fehlen von Krankheit, wie die WHO schon 1946 konstatiert hat. Weil in der Gesundheitsforschung oft Gesundheit und Krankheit als Pole eines Kontinuums begriffen würden. Und nicht zuletzt, weil Gesundheit stark subjektiv gefärbt sei. Der gleiche objektive Zustand könne subjektiv sehr unterschiedlich wahrgenommen werden. Die Bewertung des eigenen Gesundheitszustandes hinge zwar sehr viel mehr vom Alter und vom sozialen Status ab als vom Geschlecht (460, 465), dennoch seien Männer i. A. zufriedener mit ihrem Gesundheitszustand als Frauen (467).

Das Kapitel als ganzes vermittelt neben aufschlussreichen Fakten viel sozialwissenschaftlichen bzw. interdisziplinären Forschungsbedarf. Warum die Lebenserwartung zwischen den Geschlechtern so unterschiedlich ist, warum die Selbstmordrate der Männer, vor allem der jüngeren Männer, so viel höher ist als die der Frauen, warum Männer und Frauen unterschiedlichen Süchten zuneigen, warum »zum verbreitete Männlichkeitsbild krank sein nicht passt« (451), warum Frauen angeblich nicht so unter Arbeitslosigkeit leiden wie Männer, zumindest nicht im gleichen Maße davon krank werden – solche Fragen sind generell nicht schlüssig beantwortet, wenn man sich mit den oft zitierten kulturellen Mustern nicht zufrieden geben will.

Eine zentrale Rolle spielt die Analyse der geschlechtsspezifischen Lebenserwartungen. Heute 40-jährige Frauen haben in Deutschland – statistisch betrachtet – noch 42 Jahre vor sich, heute 40-jährige Männer noch 37 (453). Die zunächst geringere Lebenserwartung im Osten hat sich der westlichen angeglichen (494). In allen Ländern, die hier zum Vergleich herangezogen wurden, ist die Lebenserwartung der Frauen höher als die der Männer. Dabei scheint klar zu sein, »dass Unterschiede in der Lebenserwartung keine »Naturkonstante« sind; sie hängen vielmehr mit den sozioökonomischen und sozialen Verhältnissen eines Landes sowie mit dem Risikoverhalten von Frauen und Männern zusammen. Auch klimatische Verhältnisse (also doch Naturkonstante?) und der Lebensstil einer Population sowie ihre medizinische Versorgung dürfte ihre gesunden Lebensjahre mit prägen« (455). Nachweisbar ist jedenfalls, dass sich in Schweden die Lebenserwartungen der Geschlechter angenähert haben (455). Wirkt sich demnach die Gleichstellungspolitik, die höhere Verantwortung der Väter für die Entwicklung der Kinder auch positiv auf den Gesundheitszustand der Männer aus?

Die Statistik zu Schwangerschaftsabbrüchen wird leider nicht ost-west-spezifisch vorgelegt. Insgesamt wurden seit 1999 jährlich immer um 130 000 Abbrüche in Deutschland registriert, bis 2003 leicht fallend, dann leicht steigend. Die Steigerung betrifft vor allem Frauen unter 18 Jahren (472), also die so genannte frühe Elternschaft, die im vierten Kapitel dieses Reports als vergleichsweise kleines Problem bezeichnet wird.

Die Analyse der Todesursachen sieht wie seit vielen Jahren Erkrankungen des Kreislaufsystems an erster Stelle (Frauen mehr als Männer) und Krebserkrankungen an zweiter Stelle (Männer mehr als Frauen). Brustkrebs ist auch die Krankheit, die Frauen in erster Linie ins Krankenhaus führt (nach Spontangeburt, die aber genau genommen keine Krankheiten sind) und an der Krebspatientinnen vor allem sterben (473).

Die Selbstmordrate ist seit Anfang der 80er Jahre in Deutschland gesunken. Die männliche Dominanz hat sich aber erhöht. Im Jahre 2003 starben durch »vorsätzliche Selbstbeschädigung«, wie es in der Statistik heißt, 11 150 Menschen, zu mehr als 73 Prozent Männer. Das wird im Report »als Hinweis darauf gewertet ..., dass es mehr Männer als Frauen gibt, die sich in Lebenssituationen befinden, die ihnen ausweglos erscheinen« (474). Nach wie vor sind Männer, die ihrem Leben ein Ende setzen, deutlich jünger als die entsprechenden Frauen – im Allgemeinen noch im Erwerbstätigenalter. Vielleicht hilft hier die These weiter, die in feministischen Kreisen mitunter debattiert wird: Männer begehen Selbstmord, weil sie meinen, ihre Lebensaufgaben nicht mehr erfüllen zu können, während Frauen sich töten, weil sie meinen, keine Lebensaufgaben mehr zu haben.

Zum Thema Sport als Gesundheitsfaktor ist festgehalten: »Während Mädchen in der Jugendphase sportlich weniger aktiv sind als Jungen, stabilisieren sich die sportlichen Aktivitäten von Frauen im Erwachsenenalter, während die von Männern zurückgehen« (475).

Das heikle Thema Übergewicht (477) als Gesundheits- bzw. Krankheitsfaktor wird leider auch nicht ost-west-spezifisch behandelt. Die vorgestellte Statistik bezieht sich methodisch auf den inzwischen oft verwendeten Body-Mass-Index (Quotient aus Körpergewicht in kg und Körpergröße zum Quadrat in m²). So gemessen waren im Jahre 2003

- 3,6 Prozent der Frauen und 0,9 der Männer untergewichtig (Index < 18,5)
- 55,2 Prozent der Frauen und 41,4 der Männer normalgewichtig (18,5 > = Index < 25)
- 28,9 Prozent der Frauen und 44,1 der Männer übergewichtig (25 > = Index < 30)
- 12,3 Prozent der Frauen und 13,6 der Männer stark übergewichtig (Index > = 30).

Wie die Daten zeigen, ist Übergewicht ein Thema für beide Geschlechter, wenn auch Männer mehr als Frauen betroffen sind, und – wie im Report nachgewiesen – eher ein Thema der Älteren (mit Gipfel 60 bis 70 Jahre). Untergewicht dagegen und die im Zusammenhang stehenden Süchte findet man überwiegend bei jüngeren Frauen, vermutlich vor allem bei Frauen, die in der Erwachsenenstatistik noch gar nicht vorkommen.

Nach wie vor rauchen (480) Männer (30 Prozent) häufiger als Frauen (20 Prozent), wobei die Differenz zwischen den Geschlechtern – vor allem bei Jüngeren – kleiner wird. Wo die Entwicklung hingeht, ist wohl gegenwärtig nicht klar zu er-

kennen. Belegbar ist aber der enge Zusammenhang zwischen den Rauchgewohnheiten und der sozialen Situation (481). Belegbar ist auch, dass vor allem junge Frauen aus dem Osten hier »aufgeholt« haben. Waren es 1993 noch 16 Prozent der ostdeutschen Mädchen, die Raucherinnen waren, so betrug der Anteil im Jahre 2004 schon 35 Prozent (482).

Wie beim Rauchen hat auch beim Alkoholkonsum in den letzten Jahren eine Angleichung zwischen weiblichen und männlichen Lebensstilen stattgefunden. Aber das »exzessive Trinken ist bei jungen Männern nach wie vor verbreiteter als bei jungen Frauen« (483). Als besondere Gefährdung für Jugendliche sehen die Autor/innen des Reports »die schnelle Ausbreitung von Alcopops ..., Spirituosensmischgetränke, die Jugendliche unter 18 Jahren weder kaufen noch in der Öffentlichkeit konsumieren dürfen« (484). ... kaufen und konsumieren *dürften*, ist wohl gemeint. Hier soll sicherlich ganz vorsichtige Kritik an der Dominanz ökonomischer Interessen in dieser Gesellschaft geübt werden.

Auch bezüglich des Drogenmissbrauchs eifern Frauen den Männern und eifern Ostdeutsche den Westdeutschen nach. Mehr als ein Viertel der Jugendlichen (12 bis 25 Jahre) hatte 2001 Erfahrungen mit illegalen Drogen, vor allem mit Cannabis/Haschisch (485).

»Die Anzahl der Personen, die Arzneimittel missbrauchen, wird auf 1,2 Millionen geschätzt, ... schätzungsweise zwei Drittel der medikamentenabhängigen Personen sind Frauen. ... In den sozial schwächsten Gruppen werden Männer allerdings häufiger als Frauen als medikamentenabhängig diagnostiziert. Demgegenüber sind in sozial gesicherten Schichten Frauen häufiger von Medikamenten abhängig als Männer« (486). Diese Sucht scheint in besonderer Weise unerforscht und auch statistisch nicht erfasst zu sein. Nichtsdestotrotz ein ernst zu nehmendes Gesundheitsrisiko, vor allem für Frauen »aus besseren Kreisen«. Vielleicht, weil diese Sucht länger als jede andere vor der Umwelt verheimlicht werden kann.

Zum Wechselverhältnis zwischen Erwerbsarbeit bzw. Arbeitslosigkeit und Gesundheitsstatus dagegen ist schon viel geforscht und veröffentlicht worden. Die Zusammenhänge scheinen klar zu sein. Einerseits wird die Gesundheit durch Arbeitslosigkeit beeinträchtigt, andererseits leben Arbeitslose »weniger gesundheitsbewusst. Dies gilt für Männer noch ausgeprägter als für Frauen. ... Arbeitslose befinden sich auch deutlich häufiger im Krankenhaus als Erwerbstätige. ... Arbeitslose Männer verbringen allein wegen »Verhaltensstörung durch Alkohol« zehnmal mehr Zeit im Krankenhaus als erwerbstätige Männer. ... Kulturelle Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit erleichtern es Frauen wahrscheinlich, sich zumindest phasenweise Selbstwertgefühl und Anerkennung jenseits von Erwerbsarbeit zu sichern, so dass Arbeitslosigkeit für sie nicht in diesem Maße gesundheitliche Beeinträchtigungen nach sich zieht« (489). Wie schon erwähnt, zum Thema »Männlichkeit und Weiblichkeit« muss noch gründlicher geforscht werden. Welche Rolle spielt die Kultur, welche die Natur, welche die Politik? Gibt es weitere Einflussfaktoren, die noch gar nicht im Blickfeld sind?

Im neunten Kapitel mit dem Titel »Behinderung« wird zunächst betont, wie wichtig das in der Gesellschaft herrschende Verständnis von Behinderung (bzw. von »Normalität«) für die Lebensumstände der als behindert geltenden Frauen und Männer ist. »Behinderung entsteht als Ergebnis eines Prozesses, in dem medizinisch diagnostizierbare Beeinträchtigungen mit gesellschaftlichen Bedingungen und Umweltfaktoren zusammenwirken« (499). Entsprechend umfassend und allgemein ist auch der Behindertenbegriff im Sozialgesetzbuch IX, § 2 definiert und im Report zitiert: »Menschen sind behindert, wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustand abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist« (499). Die Definitionsmacht zur Anerkennung von Schwerbehinderungen läge allerdings ausschließlich bei der medizinischen Profession. Und nur für Schwerbehinderte steht eine spezifische amtliche Statistik zur Verfügung, so dass die Autor/innen des Reports wiederum mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten und Datenlücken zurecht kommen mussten.

Bezüglich der Behindertenpolitik werden sowohl auf EU-Ebene als auch auf UN-Ebene einheitliche Regelungen angestrebt. Eine UN-Behindertenkonvention ist in Arbeit. Dieser Prozess trifft – dem Report nach – offenbar auf große Schwierigkeiten, so dass sich z. Z. nur sehr vorsichtig internationale Vergleiche anstellen lassen. »Die großen Unterschiede in den Länderergebnissen insgesamt sowie zwischen Frauen und Männern lassen sich schwer erklären« (505). Generell gelte aber, dass in allen europäischen Ländern Behinderungen mit dem Lebensalter zunehmen und dass Behinderte schlechteren Zugang zu Bildungsangeboten haben.

Unumstritten scheint auch zu sein, dass das Behindertenthema bis heute überwiegend ein Männerthema ist. Betrachtet man die deutsche Statistik im Rückblick, so waren es einerseits das männliche Erwerbsleben mit seinen Arbeits- und Wegeunfällen, andererseits die beiden Weltkriege mit ihren männlichen »Krüppeln«, die zur Behindertenpolitik und Behindertenstatistik zwangen (1906 erste »Krüppelzählung«, 1925 »Reichsgebrechlichenzählung«, 1950 »Körperbehindertenzählung im Bundesgebiet«...). Obwohl die Bedürfnisse behinderter Frauen heute stärker beachtet werden als früher, ist nach wie vor »Mehrfachdiskriminierung behinderter Frauen« (507) eine Realität.

Die deutsche Schwerbehindertenstatistik mit ihrer sozialpolitischen Dimension (Antragstellung), mit ihrer medizinischen Dimension (Ursachen für Behinderungen) und mit ihrer biografischen Dimension (von Geburt an, Unfallfolge...) ist für die Autor/innen des Reports eine Hauptdatenquelle. Bei der Recherche ist ihnen aufgefallen, »dass im Ländervergleich ... die fünf östlichen Bundesländer die niedrigsten Anteile schwer behinderter Frauen und Männer aufweisen, am niedrigsten Sachsen mit 6,4 Prozent. Am höchsten liegen sie in Berlin mit 11 Prozent sowie in Nordrhein-Westfalen mit 10,2 Prozent« (510). Diese Statistik geschlechtsspezifisch betrachtet, brachte erwartungsgemäß das Ergebnis, dass erlittene Arbeitsun-

fälle für ostdeutsche Frauen häufiger als für westdeutsche die Ursache von Schwerbehinderungen sind. Bei allen anderen Behinderungsursachen von Frauen gibt es kaum Ost-West-Unterschiede. Weiterhin fiel auf, dass erst bei einem Alter von 75 Jahren der Anteil schwer behinderter Frauen größer wird als der der Männer. Dass in den früheren Lebensphasen der Männeranteil überwiegt, wird mit »geschlechtsspezifischen Lebensrisiken« (511) in Zusammenhang gebracht. Dazu zählen nach wie vor Kriegsschäden, aber auch Wehrdienst- und Zivildienstschäden, Arbeitsunfälle, Wegeunfälle, Freizeitunfälle.

Generell sind Unfälle für Männer biografisch früher und insgesamt häufiger die Ursache für Behinderungen als für Frauen. »Im Alter von 35 bis 45 Jahren erreichen die Verkehrsunfälle für Männer eine fast dreifach hohe Bedeutung als für Frauen. ... Obwohl Hausunfälle Frauen häufiger betreffen als Männer ... führen sie laut Statistik seltener zu Behinderungen, wenn, dann besitzt diese Ursachen-Gruppe für Männer eine höhere Bedeutung. Das kann sowohl dadurch bedingt sein, dass Männer die riskanteren Tätigkeiten im Haushalt ausführen, als auch dadurch, dass Frauen seltener in die Schwerbehindertenstatistik eingehen« (519).

Dass Frauen seltener in diese Statistik eingehen, obwohl sie objektive Gründe dazu hätten, wird an verschiedenen Stellen dieses Kapitels vermutet. »Wenn Frauen über einen Schwerbehindertenausweis verfügen, dann werden sie ... häufiger in den höchsten Grad der Behinderung eingestuft. Frauen lassen sich offensichtlich erst bei einem hohen Grad der Beeinträchtigung die Schwerbehinderung attestieren« (512). Hier muss wohl eine Querverbindung zur allgemeinen Gesundheitsberichterstattung hergestellt werden: Frauen sind gesundheitsbewusster, bekennen sich früher als Männer zu ihren Krankheiten, gehen häufiger als Männer zum Arzt bzw. zur Ärztin. Bei der Anerkennung als Schwerbehinderte aber sind sie zurückhaltender als Männer. Womit kann das zusammen hängen? Scheuen sich Frauen mehr als Männer, gesellschaftliche Unterstützung einzufordern (analog zur »verschämten Armut«)? Sind die bürokratischen Hürden zu hoch? Machen die Ärzte/Ärztinnen Frauen seltener bzw. später als Männer auf ihre Rechte aufmerksam?

Bezogen auf Behinderungen im Kinder- und Jugendalter sind die statistischen Grundlagen besonders dürftig. Wie der seit 1996 bestehende Rechtsanspruch auf einen (in diesem Fall barrierefreien) Kindergartenplatz für behinderte Mädchen und Jungen eingehalten werden kann – zahlenmäßig und qualitätsmäßig – dazu kann geschlechtsspezifisch kaum etwas berichtet werden. Aber die bekannten Ost-West-Unterschiede in der öffentlichen Kinderbetreuung (Stichwort: Betreuungskrise) gelten auch für behinderte Kinder bzw. behinderte Eltern.

Da in der Gegenwart behinderte Kinder und Jugendliche noch überwiegend und oft bis ins Erwachsenenalter hinein in ihren Herkunftsfamilien, in erster Linie von ihren Müttern, betreut werden (520), sind gesellschaftliche Angebote und ist staatliche Unterstützung hier besonders wichtig. Im Report wird hervorgehoben, »dass mit der Entwicklung des Platzangebotes vor allem der Anteil der integrativen Plätze gestiegen ist und damit die gemeinsame Betreuung behinderter und

nicht behinderter Kinder im Krippen- und Kindergartenbereich zur Regelversorgung geworden ist, in Ostdeutschland noch stärker als in Westdeutschland« (522).

Die Schulstatistik lässt geschlechtsspezifische Aussagen eher zu: An den Sonderschulen dominiert der männliche Schüler. Warum das so ist, müsste noch gründlicher erforscht werden. Aber mit Bezug auf spezielle Analysen könnten folgende Ursachen zum weiteren Nachdenken angeboten werden:

- Jungen seien anfälliger für Krankheiten und Traumata,
- Jungen würden ihre Gefühle eher als Mädchen externalisieren (Gewaltbereitschaft),
- die deutsche Schule sei »verweiblicht«, weil überwiegend Frauen unterrichten und über die geforderten Leistungen entscheiden (»wissensmäßiges Lernen statt Erprobung praktischer Fähigkeiten), insofern könnten Jungen eher die »Norm« nicht erfüllen,
- Der Erziehung und Bildung von Jungen (wird) größere Priorität beigemessen« (525), weshalb sie möglicherweise eher eine Sonderförderung erhalten.

Besonders hoch ist der Jungen-Anteil (524) bei den »emotional/sozial Behinderten« (86 Prozent) und bei den »Sprachbehinderten« (71 Prozent). Am niedrigsten ist er bei den »Hörbehinderten« (58 Prozent) und bei den »Sehbehinderten« (57 Prozent).

Im Schuljahr 2003/2004 haben 80 Prozent der Absolvent/innen die Sonderschule ohne Abschluss verlassen, 18 Prozent mit Hauptschulabschluss und zwei Prozent mit Realschulabschluss oder höherem. Von den wenigen Jugendlichen, die Fachhochschul- oder Hochschulabschluss erreichen konnten, sind trotz der ursprünglich verschobenen Geschlechterrelation mehr als die Hälfte Mädchen (526).

»Nach Angaben der Bundesagentur für Arbeit wird deutlich, dass unter allen Bewerberinnen und Bewerbern für Berufsausbildungsstellen weibliche und männliche Jugendliche annähernd gleich häufig nach einer Ausbildungsstelle nachfragen, bei Menschen mit Behinderungen sind etwa ein Drittel Mädchen und zwei Drittel Jungen. ... Diese Unterschiede können ein Indiz dafür sein, dass behinderte Mädchen bereits beim Einstieg in das Berufsleben stärker benachteiligt sind als behinderte männliche Jugendliche« (531). Betrachtet man die berufliche Integration von Behinderten insgesamt, also nicht nur beim Einstieg ins Berufsleben, so zeigen sich wiederum erwartete Ost-West-Unterschiede. Denn behinderte Ostfrauen verfügen häufiger als behinderte Westfrauen über einen beruflichen bzw. höheren Abschluss, was nicht nur mit der insgesamt höheren beruflichen Integration der Frauen in der DDR begründet wird, sondern auch mit der staatlich »angestrebten Gleichwertigkeit der Bildungsabschlüsse in Förder- und Regelschulen sowie (mit) Maßnahmen zur Berufsförderung ..., die behinderten Mädchen bessere Berufsbildungs- und Berufseinstiegschancen ermöglichten« (532) – als das in der alten und neuen Bundesrepublik der Fall ist.

Die Analyse der gesellschaftlichen Bereiche, in denen Behinderte beschäftigt werden, zeigt, dass Frauen und Männer mit Behinderungen überdurchschnittlich

oft im öffentlichen Dienst tätig sind, vermutlich, weil hier die Verpflichtung (SGB IX, § 71) zur Beschäftigung schwer behinderter Menschen ernster genommen wird als in der Wirtschaft.

In allen EU-Ländern ist der Zugang zum Arbeitsmarkt für Behinderte schwieriger als der Verbleib. Nicht nur, weil es in den einzelnen Ländern gesetzliche Regelungen zu Gunsten der Behinderten gibt (Kündigungsschutz), sondern auch, weil bei erfolgreicher Eingliederung »die Behinderung an Bedeutung verliert und die Leistungen ... im Vordergrund stehen« (534). Dennoch ist Arbeitslosigkeit für Behinderte ein noch größeres Problem als für nicht Behinderte. Die dramatisch hohen Arbeitslosenquoten im Osten wirken sich selbstverständlich auch auf Behinderte im Osten aus (542). Der Geschlechterunterschied ist im Westen gering und fällt im Osten sogar eher zu Gunsten der Frauen aus.

Weil »die Anteile schwer behinderter und gesundheitlich eingeschränkter Frauen und Männer an den Arbeitslosen« (543) immer größer wurden, hat die Bundesregierung unterschiedliche Initiativen, Fördermaßnahmen, Wiedereingliederungsmaßnahmen, Integrationsprojekte usw. angestoßen – oft mit kurzzeitigem Erfolg, aber insgesamt eben kaum geeignet, die Stigmatisierung behinderter Menschen zu überwinden. Bei all diesen Maßnahmen und Projekten würden die weiblichen Lebensmuster ungenügend berücksichtigt (546) und vor allem Frauen mit Familien benachteiligt (544). In diesem Zusammenhang beurteilen die Autor/innen des Reports die spezifischen Werkstätten für Behinderte ambivalent. »Der spezielle Arbeitsmarkt für behinderte Menschen bietet zwar besonders Frauen ... Beschäftigungs- und Betreuungsmöglichkeiten. Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass er ausgrenzende Aspekte enthält« (547).

Analog zur Beschäftigungssituation ist die ökonomische Situation der Behinderten besonders problematisch und weist die erwartete Geschlechterdimension auf. Obwohl Behinderte insgesamt häufiger als nicht Behinderte über ein eigenes Einkommen verfügen, ist der »Anteil der Frauen ... mit geringem Einkommen deutlich größer als der der Männer« (550). »Bezieht man ein, dass Menschen mit Behinderungen einen höheren finanziellen Bedarf zum Bestreiten ihres Lebensunterhaltes haben, wird deutlich, dass nach wie vor Behinderung ein Armutsrisiko darstellt« (551).

Über die familiäre Situation Behinderten, auch über den Widerspruch zwischen Wünschen und Wirklichkeit in dieser Hinsicht, ist wenig Verlässliches bekannt. Deshalb wird sowohl Forschungsbedarf als auch politischer Handlungsbedarf angemahnt – »bis zur Verankerung des Themas Schwangerschaft und Geburt bei Frauen mit Behinderungen in der ärztlichen Aus- und Weiterbildung« (553).

Beim Thema Frühverrentung ist die Datenbasis offensichtlich ergiebiger. Im Report wird hervorgehoben, dass sowohl bei Frauen als auch bei Männern, sowohl im Osten (hier allerdings etwas geringer) als auch im Westen psychische Erkrankungen in den letzten zehn Jahren drastisch zugenommen haben und inzwischen zur häufigsten Ursache für einen vorzeitigen Renteneintritt geworden sind.

»Sie nehmen mit 36 Prozent (Frauen) bzw. 25 Prozent (Männer) mittlerweile den ersten Platz unter den Ursachen der Rente wegen verminderter Erwerbsfähigkeit ein. ... Wenn man davon ausgeht, dass durch verminderte Erwerbsfähigkeit im Durchschnitt 15 Beschäftigungsjahre sowohl individuell als auch für die Gesellschaft verloren gehen, wird deutlich, welche große Bedeutung der Prävention dieser Erkrankung zukommt« (562). Wieder ein Thema, das größere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit verdient. Was macht vor allem Frauen psychisch so krank, dass sie keinen Beruf mehr ausführen können? Warum erhielt dieser Krankheitstyp gerade in den letzten zehn Jahren eine solche Bedeutung? Warum sind Ostdeutsche nicht deutlich mehr betroffen als Westdeutsche, so wie unmittelbar nach 1990 auf Psychologiekongressen vermutet wurde.

Unter der Überschrift »Pflegebedarf und Pflegesituation behinderter Frauen und Männer« wird u. a. auf zwei Konfliktfelder verwiesen, die besonders von Frauen und Mädchen wahrgenommen würden. »Besonders dann, wenn Assistenzbedarf bei hygienischen Verrichtungen notwendig ist, wird die Würde der auf Assistenz Angewiesenen stärker gewahrt, wenn sie selbst über die Person entscheiden kann, die diese Pflegearbeiten ausführt. Die Realisierung des Rechtsanspruchs auf Pflegepersonen des gleichen Geschlechts trägt darüber hinaus dazu bei, einem zweiten Konfliktbereich vorzubeugen, dem des sexuellen Missbrauchs an Personen mit Behinderungen, wobei wiederum vorrangig behinderte Frauen und Mädchen gefährdet sind. ... Bei den Tätern kann es sich um ärztliches, pflegerisches und therapeutisches Personal oder um Geistliche handeln« (565/566).

Ebenso wie nicht behinderte sind auch behinderte Frauen politisch weniger aktiv als Männer. Vermutlich sind auch hier die »männlich geprägten Strukturen« die Ursache. Aber: »Die politische Partizipation engagierter Frauen und Männer mit Behinderungen trug sehr wesentlich dazu bei, dass sich die Rahmenbedingungen für die Herstellung der Chancengleichheit ... in vielen Bereichen der Gesellschaft verbessert haben und weiterer Handlungsbedarf immer wieder aufgezeigt wird« (579).

Das zehnte und letzte Kapitel heißt »Gewalthandlungen und Gewaltbetroffenheit von Männern und Frauen« und reflektiert zunächst methodische Schwierigkeiten, die sich im Zusammenhang mit der Auswertung der Kriminalitätsstatistik (Hellfeld, Dunkelfeld) auftun. »Die statistisch geführten Daten zur Gewalt sind immer nur ein kleiner Ausschnitt der tatsächlichen Realität«, aber sie können eben als Orientierungspunkte für die Einschätzung des Gewaltpotenzials gelten (583).

Als Problem in diesem Zusammenhang betrachten die Verfasser/innen des Reports auch die Reaktionen auf und Wahrnehmungen von Gewalt, was aus ihrer Sicht in hohem Maße durch die Medien beeinflusst wird. »Gewalt ist ein Thema, das von Widersprüchen, unterschiedlichen Definitionen und subjektiv sowie konjunkturell beeinflussten Wahrnehmungen geprägt ist und sich weit überwiegend im Dunkelfeld abspielt« (584).

Die historischen Betrachtungen und der Hinweis auf nationale und internationale relevante Dokumente betreffen, soweit es um die Zeit von vor 1990 geht, aus-

schließlich die alte Bundesrepublik. Das ist einerseits sachgemäß, denn in der DDR wurde beispielsweise in den 80er Jahren das Thema »Sexuelle Gewalt am Arbeitsplatz« tatsächlich nicht auf die Tagesordnung gesetzt (587). Ob es diese Gewalt im gleichen Maße gab, ist wohl nie solide untersucht worden. Andererseits sollte das nachweisbar »andere« Kriminalitätsgeschehen (nicht nur die »andere« Öffentlichmachung) in der DDR wenigstens als Wissenslücke für die Betrachtung der Geschlechterverhältnisse erwähnt werden. Hatte das vor allem mit der geografischen Geschlossenheit der DDR zu tun, die der Polizei sicherlich die Arbeit erleichtert hat? Oder vor allem mit dem »Gleichstellungsvorsprung ostdeutscher Frauen«, der gewaltbereiten Männern sicherlich die Arbeit erschwert hat? Oder vor allem mit der nicht konvertierbaren Währung, die die DDR sicherlich für die internationalen Mafiaringe uninteressant machte? Oder vor allem mit dem Netz von Brigaden und Hausgemeinschaften, das nicht nur soziale Wärme beförderte, sondern auch soziale Kontrolle? Antworten auf solche Fragen zu finden, wäre nicht nur wegen der historischen Gerechtigkeit von Bedeutung.

Seit den 90er Jahren sei es vor allem die rechtsextreme Gewalt (588) und die häusliche Gewalt (589), die in Deutschland auf der Tagesordnung steht. Bisher in beiden Fällen ohne einen Trend zur Verringerung. Und bisher in beiden Fällen vor allem ein Thema mit männlichen Tatverdächtigen. Im Jahre 2003 waren 87 Prozent der wegen Gewalt registrierten Tatverdächtigen Männer, vor allem junge Männer (Gipfel zwischen 18 und 20 Jahren). Allerdings nimmt seit Ende der 90er Jahre der Anteil der weiblichen Tatverdächtigen, vor allem der sehr jungen (Gipfel unter 18 Jahren), deutlich zu (590, 638), so dass im Report festgehalten wird, »dass bei den meisten Delikten in allen Altersgruppen eine langsame Angleichung zwischen den Geschlechtern zu verzeichnen ist« (602).

Innerhalb der Sexualdelikte allerdings betrug der Männeranteil 99 Prozent (637). »Die hohen Belegungszahlen in den Frauenhäusern, die starke Inanspruchnahme von (Frauen)Beratungsstellen und die Häufigkeit von Polizeieinsätzen bei sogenannten Familienstreitigkeiten zeigten, dass Männergewalt gegen Frauen in den Familien tief verankert in den gesellschaftlichen Strukturen ist« (590). Eine groß angelegte Studie (2002 bis 2004) zu diesem Thema bestätigt erstens das hier besonders große Ausmaß des Dunkelfeldes. Zweitens ist nach dieser Studie davon auszugehen, dass jede zweite bis dritte Frau (40 Prozent) körperliche Übergriffe und jede sechste bis siebente Frau (13 Prozent) sexuelle Gewalt in ihrem Erwachsenenalter durch bekannte oder unbekannte Personen erlebt hat (613). Oft ist beides verbunden. »Wenn Frauen Opfer körperlicher Gewalt durch andere Frauen geworden sind, dann handelt es sich zumeist um Mütter, Mitschülerinnen/Mitstudentinnen und Geschwister. Wurden sie Opfer von Gewalt durch Männer, so handelt es sich zumeist um Partner oder Ex-Partner« (616). Insofern wird im Report die These aufgestellt, dass Gewalt im Geschlechterverhältnis der Aufrechterhaltung der geschlechtshierarchischen Struktur dient (637).

Gleichzeitig gibt es jüngere Studien, die belegen, dass Männer und Frauen etwa in gleichem Maße Opfer von häuslicher Gewalt werden. Aber bei Frauen ist das eher ein Hinweis auf gestörte Paarbeziehungen, während Männer/Jungen eher Gewalt in Herkunftsfamilien erfahren (612). »Wenn Männer Opfer von Gewalt im häuslichen Bereich werden, handelt es sich häufiger um Gewalt von Seiten der Eltern oder Geschwister« (618).

Betrachtet man Gewaltdelikte insgesamt, also nicht nur im häuslichen Bereich, dann sind es wie eh und je Männer, die in der Öffentlichkeit besonders gefährdet sind. Und »bei Männern scheint der Wehr- und Kriegsdienst, aber auch der Zivildienst, ein besonders hohes Risiko zu bergen, Opfer von körperlicher und psychischer Gewalt zu werden (619). Dass in der Öffentlichkeit vor allem Männer die Opfer von Gewaltdelikten sind, ist seit Jahren eine stabile Erkenntnis. Ebenso stabil lassen sich die beiden Ausnahmen benennen: erstens bei sexueller Nötigung und Vergewaltigung, zweitens bei Raubdelikten gegenüber Älteren, Stichwort Handtaschendiebstahl (608).

Zum Thema »sexueller Missbrauch von Kindern« ist verständlicherweise die Datenlage noch schmalere, die Definitionen und die Vermutungen über das Dunkelfeld noch umstrittener. Dennoch muss – den höchsten Schätzungen nach – davon ausgegangen werden, dass etwa jedes 4. bis 5. Mädchen und jeder 12. bis 14. Junge im Laufe der Kindheit sexuell missbraucht wurden (628). Dabei festigt sich die Erkenntnis, dass es durchaus nicht nur Männer sind, die Kinder sexuell missbrauchen. Im Report werden allerdings sehr unterschiedliche weibliche Anteile genannt, mit Bezug auf unterschiedliche Quellen. So wurde auf der Grundlage einer Studie ein Frauenanteil von 5 Prozent ermittelt (629), während auf der Grundlage von Einschätzungen der entsprechenden Beratungsstellen von bis zu 20 Prozent auszugehen sei (591). Sicher scheint zu sein, dass Frauen sich nicht, wie oft vermutet wurde, überwiegend an Jungen vergreifen, sondern ebenso wie Männer vorzugsweise an Mädchen.

Als eine Folge der Gewaltentwicklung gilt die Furcht vor Gewalt. Sie ist bei Frauen sehr viel stärker ausgebildet als bei Männern (632) und in Ostdeutschland größer als im Westen (634). Schaut man genauer hin, so ergeben sich Tendenzen, die nur mit traditionellen Rollenzuweisungen und nicht mit der realen Gefahr zu begründen sind. So haben Frauen in der Öffentlichkeit sehr viel mehr Angst als im Privaten, obwohl sie – statistisch betrachtet – im Privaten sehr viel mehr gefährdet sind als in der Öffentlichkeit. Im Unterschied dazu haben Männer in der Öffentlichkeit wenig Angst, obwohl ihr Gefährdungspotenzial hier am größten ist (636).

Das Kapitel als ganzes verweist mehr als alle anderen Kapitel auf riesigen Forschungs- und Datenerhebungsbedarf.

Zur UNO-Berichterstattung: Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), 2002

Zur Vorgeschichte: Die Bundesregierung legte den Vereinten Nationen 1998 ihren Vierten Staatenbericht über die Realisierung der Frauenkonvention vor. Dem waren 1988 der erste Bericht und 1996 der gemeinsame Zweite und Dritte vorausgegangen. Die DDR hatte, bedingt durch den früheren Termin der Ratifizierung, zum Zeitpunkt ihres Beitritts an die Bundesrepublik die ersten beiden Berichterstattungen bereits hinter sich. Im Jahr 2002 wurde planmäßig der Fünfte Bericht abgegeben, der Sechste wird gegenwärtig erarbeitet, wird aber wohl erst 2007 an die UNO abgeliefert.

Geht es um den Inhalt der Frauenkonvention, dann wird oft darauf verwiesen, dass hierzulande alle Forderungen erfüllt seien, dass die Konvention gewissermaßen nur für weniger moderne Gesellschaften von Bedeutung sei. Unser gutes Grundgesetz sei die Ursache dafür, dass die Konvention im öffentlichen Bewusstsein eine so geringe Rolle spielt. In mancher Hinsicht mag das zutreffen, z. B. wenn es um das Wahlrecht oder um formal-juristische Gleichberechtigung geht. Beim Zugang zum Bildungswesen oder zu Gesundheitseinrichtungen ist schon genauer hinzusehen. Und immer wieder diskussionswürdig ist Artikel 11 der Konvention, der das Recht auf berufliche Arbeit, auf freie Berufswahl, auf soziale Sicherheit im Alter, bei Krankheit usw. fordert.

Die Autor/innen des Vierten Staatenberichtes sahen hier kaum Probleme in Ost und West und verwiesen in erster Linie auf den kräftigen »Modernisierungsschub im Osten«. Die Berichterstattung wurde auch so wenig wie möglich öffentlich gemacht. Im Unterschied zur Vorbereitung und Auswertung der 4. Weltfrauenkonferenz Peking einige Jahre vorher gab es hier keinerlei regierungsamtliche Aktivitäten, um das Nicht-Regierungs-Potenzial zu bündeln. Wenn dennoch 1999 parallel zum Regierungsbericht zwei vergleichsweise schmale NGO-Berichte (Wirus-Bericht, KOK-Bericht) erarbeitet wurden, dann war das der politischen Aufmerksamkeit einiger weniger Frauen zu verdanken. Der NGO-Bericht »Wirus« enthielt neben kritischen, juristisch orientierten Beiträgen Zuarbeiten des NRO-Frauenforums, des Vereins angelas, des Feministischen FrauenGesundheitsZentrums, des Demokratischen Frauenbundes e.V. und des Beginenwerkes – und auf diese Weise einen angemessenen ostdeutschen Part. Darüber hinaus legte der Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V. (KOK) einen Schattenbericht zu spezifischen Menschenrechtsproblemen vor.

Als am 1. Februar 2000 die in New York vorliegenden deutschen Berichte (zusammengefasster Zweiter und Dritter Staatenbericht, Viertes Staatenbericht, Wirus-Bericht, KOK-Bericht) vor dem zuständigen Ausschuss verhandelt wurden, gab es kritische Fragen an die deutsche Regierungsdelegation, die direkt den NGO-Papieren entnommen waren. Dass die Sichtweisen (nicht nur die Probleme) der

Frauen aus den neuen Bundesländern im gegenwärtigen Deutschland nicht ausreichend zum Tragen kämen, war eine der grundlegenden UNO-Kritiken in dieser Ausschusssitzung, über die es einen verbindlichen Prüfbericht gibt.

Neben den frauenpolitischen Veränderungen in Deutschland seit 1998 reflektiert der Fünfte Bericht (2002) auftragsgemäß auch die Empfehlungen dieses acht Seiten langen Prüfberichtes.

Auch im Zusammenhang mit dem Fünften Bericht gab es keinerlei Regierungsinteresse an Öffentlichkeit und an einer effektiven NGO-Berichterstattung. Aus meiner Sicht ist die Frage unbeantwortet, warum die deutschen Regierungen der 90er Jahre bei der Berichterstattung über die UNO-Konvention ganz offensichtlich an NGO-Meinungen weniger interessiert waren als bei der Berichterstattung über die – vergleichsweise unverbindlichen – Aktionsplattformen von UNO-Konferenzen. So wurden Anfang der 90er Jahre in Vorbereitung auf die Pekinger Konferenz von der damaligen Frauenministerin alle relevanten Frauengruppen angeschrieben, mit der Gliederung des Regierungsberichtes vertraut gemacht und aufgefordert, sich an der NGO-Berichterstattung zu beteiligen. Es war in dieser Anfangsphase noch vorgesehen (und versprochen), Regierungs- und Nichtregierungsbericht in einer gemeinsamen Publikation zu drucken und nach New York zu schicken. Als das Ergebnis dann vorlag, als den Regierungsverantwortlichen klar wurde, dass die beiden Berichte die deutsche Frauenpolitik sehr unterschiedlich beurteilen, kam es nicht zu einer gemeinsamen Publikation. Aber immerhin – auch der NGO-Bericht wurde übersetzt, separat gedruckt und an alle die versandt, die sich dafür interessierten.

Danach also (seit Mitte der 90er) schien das Regierungsinteresse an Kontakt mit der Nicht-Regierung zunächst erloschen zu sein. Insofern ist hinter den Satz aus dem Fünften Bericht »Mit Nichtregierungsorganisationen für Frauen steht die Bundesregierung in ständigem Kontakt« (Fünfter ... 2002, 16) ein Fragezeichen zu setzen.

Analog zur Verfahrensweise 1999 hatte sich auch 2003, nachdem der Fünfte Staatenbericht vorlag, mehr oder weniger zufällig eine Gruppe von Frauen zusammengefunden – z. T. unter Mitwirkung des Deutschen Frauenrates – die mit geringstem materiellen Aufwand und hohem Engagement eine NGO-Meinung zum Fünften CEDAW-Bericht formulierte. Der 230 Seiten starke »Schattenbericht« enthält Beiträge von 23 Frauenorganisationen, darunter auch überwiegend in Ostdeutschland wirkenden. Die Heinrich-Böll-Stiftung übernahm es schließlich, im Dezember 2003 den fertigen Bericht in einer öffentlichen Veranstaltung der Regierung zu übergeben. Mitte Januar 2004 wurde der Fünfte Staatenbericht – erstmalig in Deutschland – im Deutschen Bundestag diskutiert. Dass es einen umfangreichen Schattenbericht dazu gibt, wurde dort erwähnt und die Autorinnen des Schattenberichtes waren auf die Zuschauertribüne geladen worden. Die Verteidigung beider Berichte vor dem entsprechenden UNO-Ausschuss fand schließlich Ende Januar 2004 statt. Wiederum bezogen sich die Fragen und Bemerkungen (»abschließende Bemerkungen«) der Ausschussmitglieder auf beide Berichte. Und

wiederum wurde die Regierung aufgefordert, in ihrem Sechsten Bericht auch auf diese »abschließenden Bemerkungen« einzugehen.

Zum Inhalt des Fünften CEDAW-Berichtes: Hinsichtlich der Struktur des Staatenberichtes ist die Regierung an feste Vorgaben gebunden. Das erleichtert den Vergleich mit vorangegangenen Berichterstattungen und macht die Unterschiede deutlich. Als äußerlicher Unterschied zwischen dem Vierten und dem Fünften Bericht fällt zunächst der größere Umfang auf. Ohne Anhänge ist der jüngste Bericht 141 Seiten lang, während 1998 auf 95 Seiten berichtet wurde. Das ist einerseits der vorangestellten Stellungnahme zum »Prüfbericht« geschuldet, andererseits der Tatsache, dass über rechtliche Rahmenbedingungen, über Frauen in Hochschule und Forschung, über Frauen im Arbeitsleben und über Frauen in besonderen Lebenslagen sehr viel ausführlicher berichtet wird als vier Jahre vorher. Den Abschnitt »Frauen im Alter« mit der unausgesprochenen Grundaussage, dass Altenpolitik vor allem Frauenpolitik sein muss, gab es beispielsweise im 98er Bericht gar nicht.

Zu ausgewählten Ergebnissen des Fünften Berichtes und ihrer Wertung³:

– Die gesetzlichen Regelungen und Reformen, über die berichtet wird, bis hin zur Änderung der Begrifflichkeit (Elternzeit) gehen in die von Frauen immer wieder angemahnte Richtung. Als Folge des Hochschul-Sonderprogramms III – so wird 2002 versprochen – soll sich der Professorinnenanteil bis 2005 auf 20 Prozent erhöhen (29). Inzwischen ist jedoch bewiesen und im aktuellen Gender-Datenreport nachlesbar, dass diese »Zielmarke« verfehlt wurde.

– Auch dem ausdrücklichen Hinweis, dass gender mainstreaming die traditionelle Frauenförderung nicht ersetzen, sondern ergänzen soll (55), ist zuzustimmen. Allerdings besitzen solche Versprechen angesichts der aktuellen »Hartz-Debatte« wenig Glaubwürdigkeit. Über die Tätigkeit der so genannten Interministeriellen Kontrollgruppe (möglicherweise identisch mit Steuerungsgruppen, 57), die gender mainstreaming kontrollieren soll und zu der sich die deutsche Regierung schon mit der Unterschrift unter die Aktionsplattform von Peking (Ziffer 204e) 1995 bekannt hatte, dringt nach wie vor nichts an die Öffentlichkeit.

– Der Bericht macht deutlich und steht damit im Einklang mit aktuelleren Daten: Frauen erweisen sich weiterhin als bildungswillig und bildungsfähig. Schon seit einigen Jahren besuchen mehr Schülerinnen als Schüler die Gymnasien. Dieser Fakt wird – wurde im Vierten Bericht noch nicht – mit den damit verbundenen besseren Ausbildungschancen im dualen System in Zusammenhang gebracht, so dass bezogen auf die Ausbildung »nicht von einer Diskriminierung der Frauen gesprochen werden« (25) könne. Hier fehlen zumindest zwei Gedanken. Zum ersten hätte erwähnt werden müssen, dass das Gymnasium eigentlich der Vorbereitung auf das Studium dienen sollte und nicht (wie in der Realität immer häufiger) der besseren Vorbereitung auf die Berufsausbildung. Zum zweiten fehlt die Überle-

3 Die nachfolgenden Überlegungen sind teilweise gleichzeitig Bestandteil des Schattenberichtes, an dem die Autorin mitgearbeitet hatte.

gung, dass gute Ausbildungschancen im Sinne von Bildungsvoraussetzungen noch keine Garantie gegen Diskriminierungen darstellen. Der Kern der frauenpolitischen Kritik an der deutschen Ausbildungspraxis bezieht sich bekanntlich gerade auf die Diskriminierung qua Geschlecht.

– Der Anteil der teilzeitinteressierten Männer stieg stärker (46 Prozent) als der der teilzeitinteressierten Frauen (4 Prozent). Trotzdem bleibt Teilzeitarbeit – im Gender-Datenreport ausführlicher analysiert – eine Frauendomäne, vor allem eine West-Frauen-Domäne, was nicht nur mit den ökonomischen Unterschieden in den beiden Teilen Deutschlands begründet wird, sondern auch mit den unterschiedlichen Sozialisierungen, »da in der früheren DDR fast ausschließlich das Vollzeitmodell bei der Frauenerwerbstätigkeit zum Tragen kam« (34). Diese zweite Begründung gab es im Vierten Bericht an dieser Stelle noch nicht. Ob daraus zu schließen ist, dass die Regierung einen zunehmenden Einfluss der DDR-Sozialisation im Osten sieht, muss offen bleiben.

– Wie im Vierten Bericht auch wird das Thema »Frauen und Medien« überwiegend unkritisch abgehandelt. Lediglich in der Wirtschaftswerbung gäbe es noch stereotype Frauendarstellungen (14). Hier ist zu hoffen, dass der Deutsche Werbeberater, der auf Initiative des zuständigen Bundesministeriums und des Deutschen Frauenrates eine Beschwerdeinstanz einrichtete (15), viel Arbeit bekommt.

– Für die Aussagen zur Frauengesundheit gibt es seit dem entsprechenden nationalen Bericht vom Jahr 2001 eine solide Grundlage. Umso ärgerlicher, dass wiederum (wie im Vierten Bericht) zwar ausführlich über AIDS, aber gar nicht über Brustkrebs informiert wird. Dass in Deutschland jährlich etwa zwanzigmal so viele Menschen an Brustkrebs erkranken als an AIDS, ist seit langem bekannt. Bekannt ist auch die Geschlechterdimension dieses Themas.

– Da im Fünften Bericht bestenfalls Daten bis zum Jahr 2000 verwendet wurden, ist ein Sinken der Arbeitslosigkeit in Deutschland nachweisbar, wobei der gravierende Ost-West-Unterschied nicht übersehen werden konnte (33). Gleichzeitig stieg im Osten die Kategorie »Stille Reserve«, so dass »die Frauen-Erwerbstätigenquote im Jahr 2000 in den neuen Bundesländern (57,6 Prozent) zum ersten Mal seit der deutschen Einheit unter der der alten Bundesländer (57,7 Prozent) lag« (33). In Kenntnis des Gender-Datenreports ist zu ergänzen, dass west-weibliche Erwerbstätigkeit allerdings sehr viel häufiger als ost-weibliche Teilzeitarbeit und geringfügige Beschäftigung bedeutet.

– Neben zweifellos vorhandenen frauenpolitischen Erfolgen schimmert die sprichwörtliche »Verhaltensstarre«, vor allem im privaten Bereich, durch viele Passagen des Berichtes. »Die traditionelle geschlechtsspezifische Arbeitsteilung ... ist noch nicht aufgehoben« (34). »Die gestiegene Erwerbsbeteiligung von Frauen wird bisher nicht von einer paritätischen Aufteilung der Familienarbeit ... begleitet. ... Diese Muster sind in Westdeutschland wesentlich stärker ausgeprägt als in Ostdeutschland« (39). Dass die Regierung in diesem Zusammenhang für »ein neues Leitbild von Männern und Vätern in unserer Gesellschaft« (75) wirbt,

wäre anerkennenswert, wenn das Werben ergänzt würde durch entsprechende handfeste politische Bandagen, wie sie inzwischen auch der 7. Familienbericht von 2005 fordert (Abschaffung Ehegattensplitting, Anerkennung des diskontinuierlichen Lebensverlaufes in der Bildungspolitik, Wirtschaftspolitik, Rentenpolitik usw.).

– Bezüglich der Einkommensunterschiede zwischen den Geschlechtern bezieht sich dieser Bericht auf die gleiche empirische Grundlage wie der Gender-Report. Folgerichtig sind die Aussagen ähnlich: Die Unterschiede im Einkommen sind nach wie vor beträchtlich, vor allem in den alten Bundesländern. »Während in Westdeutschland eine Frau knapp 74 Prozent des durchschnittlichen Einkommens eines Mannes erzielt, sind es in Ostdeutschland knapp 94 Prozent« (39). Die Konsequenzen für die Altersrente liegen auf der Hand, weshalb zu Recht eingeschätzt wird, dass »eine erwerbstätigkeitsbezogene Altersrente ... strukturell ungünstig für Frauen« (65) ist – ein zaghafter, aber immerhin ein Hinweis auf »strukturelle Rücksichtslosigkeit«.

– Die »Vereinbarung zur Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Privatwirtschaft« vom 2. Juli 2001 wird im Bericht ausschließlich als frauenpolitischer Erfolg gefeiert. Ohne zu erwähnen, dass hier ein konkreter und einklagbarer Gesetzestext einer verwaschenen Empfehlung weichen musste, dass im Kampf Wirtschaft gegen Politik wieder einmal die Politik verloren hat. Bezüglich dieses Faktes wird drei Jahre später – im Gender-Report – deutlicher argumentiert und das nicht durchsetzbare Gesetz zumindest erwähnt.

– Ebenso wie im Vierten Staatenbericht gibt es auch hier das Thema Frauenarmut nicht. Obwohl 2002 von der gleichen Regierung bereits ein erster Armuts- und Reichtumsbericht erschienen war, der auf diese Problematik verweist; obwohl die seit Anfang der 90er Jahre bekannte »Infantilisierung der Armut« (Hauser) eng mit der problematischen Situation vor allem allein Erziehender zusammenhängt, obwohl die Armutsrisiken der nichtdeutschen Bevölkerung (ab dem 70. Lebensjahr mehr Frauen als Männer, 67) bekannt sind, wird das Thema auch in diesem Bericht ignoriert.

– Im Vergleich zu den ersten und mittleren 90er Jahren ist die Berichterstattung über ostdeutsche Frauen sachgemäßer geworden. Allein die Tatsache, dass der »Prüfbericht« vom 1. Februar 2000 Absatz für Absatz reflektiert wird, erscheint aus Ost-Sicht bemerkenswert, denn in den Absätzen 21 und 22 des Berichtes hatte der UNO-Ausschuss seine Sorge über die Situation der Frauen in den Neuen Bundesländern zum Ausdruck gebracht und die Regierung »gedrängt, ihre gezielten Maßnahmen zur Verbesserung der Situation... fortzusetzen« (4). Im Vergleich zum westdeutschen Frauenleben allerdings scheint auch im Jahre 12 das ostdeutsche oft nicht der Rede wert zu sein. Anders ist nicht erklärbar, dass auch in diesem Bericht wieder verschwiegen wird,

- dass die Frauenkonvention in der DDR fünf Jahre früher als genannt ratifiziert wurde, was als ernst zu nehmendes und damals ernst genommenes politisches Signal galt, 1,

- dass die ökonomische und soziale Befindlichkeit der Frauen in den Neuen Ländern nicht nur mit dem »nahezu vollständigen Zusammenbruch der DDR-Wirtschaft« zu tun hat (4), sondern auch und vor allem mit dem aus ihrer Sicht veränderten Frauenleitbild, mit dem gravierenden Unterschied zwischen sozialistischem und kapitalistischem Patriarchat,
- dass die zweifellos wichtige Forderung nach öffentlicher Kinderbetreuung, nach Ganztagskindergärten und Ganztagschulen (9) und nun sogar nach Betriebskindergärten (S. 113) im Zusammenhang gesehen werden muss mit der moralischen Verurteilung von DDR-Frauen, die noch vor wenigen Jahren wegen genau solcher Einrichtungen »für eine ganze Generation von Sozialwaisen« (vgl. Speidel 1994) schuldig gesprochen wurden,
- dass mit den Mädchen und Frauen, die seit den 80er Jahren von der bildungspolitischen Offensive profitieren würden (Fünfter ... 2002, 24), nur die westdeutschen gemeint sind, denn in der DDR fand diese Offensive in den 60er Jahren statt.

Mitunter erscheinen die Argumente im Fünften Bericht der Bundesrepublik Deutschland zur Frauenkonvention hilflos und die Argumentierenden insofern bedauernswert – wenn beispielsweise der UNO-Ausschuss auf den Widerspruch zwischen der de-jure- und der de-facto-Gleichberechtigung in Deutschland zu sprechen kommt und im Bericht versucht wird, »dieser Sorge ... zu begegnen« (5). Eine im Amt befindliche Regierung kann dieser Sorge gar nicht begegnen, weil sie die Strukturen nicht infrage stellen darf. Ähnlich hilflos wirken die Ausführungen zu Gewalt, sexuellem Missbrauch, Frauen- und Kinderhandel, Zwangsprostitution u. ä. (z. B. S. 75-93). Hier macht der Bericht schmerzlich bewusst, dass im »offiziellen« Deutschland eine gründliche Debatte um Gewalt- und Hierarchieverhältnisse, um zukunftsfähige gesellschaftliche Konzepte (die den Zusammenbruch des realen Sozialismus berücksichtigen) fehlt. Wer hierarchische Strukturen in der Politik, im Geschlechterverhältnis, im Generationenverhältnis, im ethnischen Verhältnis usw. akzeptiert und braucht, muss auch die Konsequenzen in Form von Gewalt in Kauf nehmen. Wenn beispielsweise im vorliegenden Bericht die Ausführungen zu »Frauen im Alter« unter der Überschrift »Frauen in besonderen Lebenslagen« zu finden sind, dann wird die Vorstellung deutlich, dass jüngere, vermutlich erwerbsfähige Frauen nicht in besonderen Lebenslagen sind, dass sie die Normalität darstellen. Wer legt diese Hierarchie fest, wem nützt sie, welches Zukunftsbild wird damit offensichtlich? Zu solchen Themen gibt es geradezu einen Problemstau.

Schlussbemerkungen

Kapitalismus funktioniert nur zusammen mit Patriarchat. Diese alte Weisheit des Feminismus wird erwartungsgemäß in keinem gegenwärtig vorliegenden Sozialbericht zum Geschlechterverhältnis bzw. zur Frauensituation deutlich ausgespro-

chen. Das bedeutet, in keinem Bericht wird resümiert, dass der Widerspruch zwischen den demokratischen und insofern geschlechtergerechten Ansprüchen einer modernen Gesellschaft und den ökonomischen Ansprüchen einer kapitalistischen Gesellschaft ausgehalten werden muss, wenn das gesellschaftliche Konzept als Ganzes nicht infrage gestellt werden soll. Ganz offensichtlich ein Konzept, das für Männer eine kürzeres Leben bereit hält als für Frauen. Bei den über 64-Jährigen beträgt der Männeranteil nur noch rund 40 Prozent (Datenreport 2006, 23). In keinem der Berichte wird deutlich, dass unerfüllte Kinderwünsche, Ein-Einhalb-Personen-Jobs, familienfeindliche Arbeitsbedingungen, wachsende Kinderarmut, immer ältere Mütter, unterbezahlte Frauenarbeit usw. zur Basis dieser Gesellschaft gehören und nicht zu den unerfreulichen »Nebenerscheinungen«. Aber immerhin werden in den Berichten – vor allem dank des Druckes durch die Europäische Union und durch die Vereinten Nationen – diese »Nebenerscheinungen« problematisiert.

Die Sozialberichte wären sicherlich noch nützlichere politische Instrumente, wenn die patriarchalen Strukturen im gegenwärtigen Deutschland, ihre Stabilität und Zählebigkeit, nicht nur überwiegend mit westdeutschem, sondern auch mit ostdeutschem Erfahrungshintergrund analysiert würden. Denn Patriarchat funktioniert auch ohne Kapitalismus.

Literatur

- Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Engstler, Heribert, Menning, Sonja 2003: Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familie und familiendemografische Entwicklung in Deutschland, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Statistisches Bundesamt Wiesbaden, erweiterte Neuauflage. Berlin
- Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), 2002. Berlin
- Geißler, Rainer 1993: Sozialer Umbruch als Modernisierung. In Sozialer Umbruch in Ostdeutschland. Opladen
- Gender-Datenreport 2005: Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. München
- Pfau-Effinger, Birgit 2001: Wandel wohlfahrtsstaatlicher Geschlechterpolitik im sozio-kulturellen Kontext. In: Heintz, Bettina (Hrsg.) Geschlechtersoziologie, Sonderheft 41/2001 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen
- Speidel, H. 1994: Tabus von heute – Probleme von morgen. In: Psychoth. Psycho-som. Med. Psychologie 44
- Voigt, Peter u. a. 1996: Qualifizierte Sozialberichterstattung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, allein erziehende, kinderreiche Familien und Frauen, Universität Rostock. Rostock
- Zulehner, Paul M., Volz, Rainer 1999: Männer im Aufbruch. Wie Deutschlands Männer sich selbst und wie Frauen sie sehen. Ein Forschungsbericht. Ostfildern

2.2.4 Familien

Ursula Schröter

Vorbemerkungen

Wer sich für die soziale Situation der Familien in Deutschland interessiert, kann auf eine vergleichsweise umfangreiche Sozialberichterstattung zurückgreifen. Obwohl sich die Grenzen zwischen Familien- und Kinderberichterstattung naturgemäß nicht sauber ziehen lassen – vor allem dann nicht, wenn Familie schon der Definition nach an die Existenz von Kindern gebunden wird –, gibt es auf Bundesebene und partiell auch auf niedrigerer Ebene eine kontinuierliche Kinder- und Jugendberichterstattung einerseits und eine ebenso kontinuierliche Familienberichterstattung andererseits. Darüber hinaus werden Familienprobleme auch in der Migrationsberichterstattung, in der Armutberichterstattung und in anderen regelmäßig oder auch unregelmäßig erscheinenden Sozialberichten behandelt. Nicht zuletzt beschäftigen sich die vom Deutschen Bundestag oder von den Landesparlamenten berufenen unterschiedlichen Enquête-Kommissionen mit dem Thema. Vor allem die Enquête-Kommission »Demografischer Wandel...« hat mit ihrem ersten Zwischenbericht vom Juni 1994, mit ihrem zweiten Zwischenbericht vom September 1998 und mit ihrem Schlussbericht vom März 2002 Wesentliches zur Veränderung in den Familien in Deutschland festgehalten und prognostiziert. Auch die Enquête-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt«¹ sprach mit ihrem Zwischenbericht von 1997 und mit dem Abschlussbericht von 1998 existenzielle Jugend- und Familienprobleme an (Konzept ... 1998).

Zur Anfertigung eines Familienberichtes wird i. A. von der Bundesregierung (bzw. von den Landesregierungen) eine Sachverständigenkommission, die ehrenamtlich arbeitet, berufen. Wie bei der Kinderberichterstattung fügt die Regierung vor der Veröffentlichung auch hier eine Stellungnahme an. Und ebenso wie dort umfasst auch hier nicht jeder Bericht die gesamte Palette der Probleme. Der vorletzte Bundesfamilienbericht (der Sechste) aus dem Jahre 2000 wurde beispielsweise auf das Integrationsthema eingeschränkt, während der Fünfte Bericht aus dem Jahre 1995 als Gesamtbericht galt, obwohl die spezifischen Vereinigungsprobleme eine besondere Rolle spielten.

Im Sommer 2005 hat nun die entsprechende Sachverständigenkommission termingerecht den Siebenten Familienbericht vorgelegt, wiederum als Gesamtbericht angelegt. Konzeptionelle Ansätze, die Gliederung sowie einzelne Überlegungen aus dem Bericht wurden bereits in der Erarbeitungsphase den sozialwissenschaftlich und familienpolitisch Interessierten vorgestellt und mit ihnen beraten – ein

1 Zum theoretischen Konzept des Berichtes »Schutz des Menschen und der Umwelt« sei angemerkt, dass die dahinter steckende anthropozentristische Sicht, die schon im Begriff Um-Welt zum Ausdruck kommt, in der aktuellen Ethik-Debatte scharf kritisiert wird.

bisher einmaliger Vorgang, der das Interesse an diesem Bericht erhöht hatte. Ende April 2006 erschien schließlich die regierungsamtliche Stellungnahme und damit offiziell auch der »Siebte Familienbericht«, den wir hier kommentieren.

Einen spezifischen Blick auf die Familienproblematik wirft der 2005 erstmalig erschienene Familienatlas – ebenfalls im Auftrag des zuständigen Ministeriums erarbeitet und inzwischen im Rahmen des jüngsten Familienberichtes kritisiert und infrage gestellt. Er betrachtet und vergleicht die einzelnen Regionen in Deutschland auf ihre Familienfreundlichkeit hin. Wir haben ihn in unsere Analyse zur Familienproblematik einbezogen, weil er für die regionale Bildungsarbeit aufschlussreiche Kenntnisse vermitteln kann.

Siebter Familienbericht »Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik« 2005

Dieser Bericht (Siebter ... 2005) würde für Überraschungen sorgen, kündigte die Frankfurter Rundschau bereits vor der offiziellen Freigabe des Textes an. Die Regierung zeigt sich aber – zumindest ihrer Stellungnahme nach – nicht überrascht, sondern sieht sich durch den Bericht in ihrer Familienpolitik bestätigt, denn »für die Kommission wie für die Bundesregierung sind gleiche Chancen der Geschlechter und gute Entwicklungschancen für alle Kinder gleichermaßen wesentliche Leitziele« (Stellungnahme, 4). Auch über den Weg hin zu den Zielen scheint es Einigkeit zu geben. »Familien brauchen vor allem drei Dinge: Zeit, eine unterstützende Infrastruktur und Einkommen« (2006, 5).

Dass der Faktor Zeit (als Eigenwert) im neuesten Familienbericht eine so große Rolle spielt, ist durchaus nicht selbstverständlich und zweifellos ein Verdienst der Sachverständigenkommission, das nicht hoch genug gewürdigt werden kann. Wie die Regierung mit den konkreten Forderungen der Kommission umgeht, mit dem »beeindruckenden Konzept der Neuorganisation von Zeit« (18), bleibt allerdings abzuwarten. »Die Bundesregierung hält die weit reichenden Vorstellungen der Sachverständigenkommission für prüfenswert und sieht in ihrer Politik Ansatzpunkte für eine lebenslaufbezogene Zeitpolitik für Familien« (20).

Beim Stichwort Infrastruktur verweist die Regierung immer wieder auf das Entstehen von »Mehrgenerationenhäusern« (die im Bericht selbst, abgesehen von Kapitel acht, kaum eine Rolle spielen), bestätigt aber auch die schon oft betonte Notwendigkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen, Ganztagschulen usw. Beim Stichwort Einkommen bzw. »finanzielle Förderung von Familien« werden einerseits die für 2007 geplanten Neuregelungen zum so genannten Elterngeld vorgestellt, wird andererseits auf schon vorhandene »steuerliche Absetzbarkeit« und auf Leistungen der Sozialversicherungen verwiesen.

Einigkeit zwischen Kommission und Regierung gibt es offensichtlich auch zum Familienbegriff. Familie sei eine Gemeinschaft mit starken Bindungen, in der mehrere Generationen füreinander sorgen (6). Familie ist also nicht nur, wie in der

rot-grünen Regierungszeit, eine Gemeinschaft mit Kindern. So – auf das Vorhandensein mehrerer Generationen bezogen – fasst bekanntlich auch der aktuelle Gender-Datenreport den Familienbegriff (vgl. Abschnitt 2.2.3). Hier ergeben sich Fragen. Wieso wird beim Übergang zu konservativer (Definitions) Macht der Familienbegriff kommentarlos verändert? Sind Begriffsdefinitionen nicht das Ergebnis gründlicher theoretischer Überlegungen? Warum wird die umfassende Definition, nach der »alle Formen menschlichen unmittelbaren Zusammenlebens« (Voigt u. a. 1996) als Familie gelten, nicht einmal erwähnt? Wieso wird gerade jetzt mehr als vorher auf familiäre Solidarität auch gegenüber der älteren Generation gedrängt? Gibt es tatsächlich eine selbstverständliche Verantwortung der Kinder den Eltern gegenüber? Dass die Eltern die (natürliche) Pflicht haben, für ihre Kinder zu sorgen, ist unbestritten. Aber ist der Generationenvertrag tatsächlich (wie der Geschlechtervertrag) einer mit gleichen Rechten und Pflichten? Leihen etwa die Eltern ihre Fürsorglichkeit den Kindern nur, um sie dann später wieder einfordern zu können?

Deutschland will – so ist in der Stellungnahme der Regierung nachzulesen – bis 2010 hinsichtlich Familienpolitik zu den familienfreundlichsten Ländern Europas aufschließen (Stellungnahme 2006, 11 ff.), strebt eine »neue Kultur der Familienpolitik« (S. 29) an und scheut die dazu erforderlichen ökonomischen Aufwendungen nicht, weil der Familienbericht nachweisen könne, dass »der spätere Nutzen die Kosten um ein Vielfaches übersteigt« (12). Dass Familienfreundlichkeit letztlich als Standortfaktor für Deutschland gesehen wird (15 ff.), dass die deutsche Wirtschaft zu nichts gezwungen werden kann und deshalb ihre Familienfreundlichkeit »auf freiwilliger Basis« (S. 21) ausbauen wird – an diesen ökonomischen Dominanzen lässt die Regierung nicht rütteln.

Auch beim Thema Wertevermittlung (das es ebenfalls so vordergründig im Bericht gar nicht gibt) bleibt sie sich treu. Die Regierung hält es für notwendig, »der wertebezogenen und religiösen Erziehung von Kindern einen größeren Stellenwert einzuräumen«, und bereitet in diesem Sinne »gemeinsam mit den beiden großen Kirchen« ein »Bündnis für Erziehung« vor (14). Eine Passage, die sich klar zur »Leitkultur« bekennt und deshalb in den Medien schon heftig debattiert wurde. Wie die junge Generation auf dieses Bündnis reagiert, bleibt abzuwarten. Nach der 15. Shell-Studie ist jedenfalls keine Renaissance der Religion zu erwarten (vgl. Abschnitt 2.2.1.).

Zum Bericht selbst: Das etwa 600 Seiten dicke Dokument enthält keine generelle Zusammenfassung und kein Nachwort, auch keine Zusammenfassungen pro Kapitel. Das ist für Berichte dieses Umfangs ungewöhnlich und möglicherweise der Tatsache geschuldet, dass sich die Sachverständigen nicht auf einen Gesamtblick einigen konnten. Zumindest legen die sehr unterschiedlichen Wertungen in den einzelnen Kapiteln und die (für mich) undurchschaubare Logik der Gliederung eine solche Vermutung nahe. Der Bericht enthält aber ein Vorwort, das zunächst die methodischen Schwierigkeiten bei der Erarbeitung erwähnt; sollte es doch ein

Gesamtbericht mit international vergleichender Perspektive werden, der bereits im Erarbeitungsprozess »den gesellschaftlichen Dialog mit Familienverbänden, Kirchen, Gewerkschaften und Unternehmen, Politik und Wissenschaft« (Siebter 2005, 7) reflektiert. Von Anfang an wird kein Zweifel daran gelassen, dass dem Faktor Zeit für die Entwicklung und Pflege privater Beziehungen eine große Bedeutung zukommt.

Das erste Kapitel trägt die wenig griffige Überschrift »Akzentuierungen: Ökonomie, Fürsorge, Geschlechterpartizipation – Eckpunkte der Betrachtung von Familie« und bezeichnet die »Bildung von Humanvermögen« und darüber hinaus die »Bereitschaft ohne Gegenleistung für andere zu sorgen« als familiäre Aufgaben. Die vergangenen Debatten um die »Krise der Familie« oder um die »mobilen Singles«, die die Zukunft dominieren sollten, werden vergleichsweise kurz erwähnt, aber »solche Vorstellungen werden sich insgesamt nicht durchsetzen können, weil letztlich alle Formen menschlicher Arbeit auf Zusammenarbeit, wechselseitige Unterstützung und personale Beziehungen angewiesen sind« (17). Die Familie lebt also und wird demnach immer leben, solange es Menschen gibt. Aber es wird unmissverständlich auf die Gefahr verwiesen, dass die Familie ihren Aufgaben nicht mehr gerecht werden könnte. »Ohne neue Konzepte der Verknüpfung von Bildung, Beruf, Partnerschaft, Elternschaft und Solidarität mit der älteren Generation ist nicht auszuschließen, dass die Fürsorge für die nachwachsende Generation wie auch die Solidarität für die ältere Generation prekär wird« (13). Familie als privates Netz, auch als »Assoziationsrahmen für Gefühle« (11) ist demnach kein Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck. Solche Passagen erinnern (mich) an entsprechende Debatten in der DDR-Familienforschung. Der damaligen These »Familie ist kein Wert an sich, sondern hat Wert« wurde die Auffassung entgegen gestellt: »Familie hat aus ihr selbst zu erklärenden Wert, über die Funktionen hinaus. Dem Menschen wird der andere Mensch als Mensch zum Bedürfnis« (zitiert in Schröter/Ullrich, 2004: 116). Eine Debatte, die in der DDR in den 80er Jahren nicht weitergeführt wurde und heute gar nicht erst begonnen wird, weil Familienfreundlichkeit letztlich vor allem als Standortfaktor für Deutschland interessiert.

Beim »Blick auf die Chancenverwobenheit« (21 ff.) von Frauen und Männern in der Familie wird die Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass sich an der »männlichen Definitionsmacht in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft« (22) etwas ändern wird, weil die »einäugige« Sicht für immer mehr Menschen immer unerträglicher würde. »Auf dem Arbeitsmarkt stehen sich eben nicht Arbeitgeber und Arbeitnehmer bzw. Arbeitnehmerin gegenüber, sondern private/öffentliche Institutionen und familienbelastete Arbeitnehmerinnen bzw. familiengestützte Arbeitnehmer« (23). Aus ostdeutscher Sicht erhält die »Chancenverwobenheit« eine weitere Dimension durch die Verbindung zwischen westlicher und männlicher Definitionsmacht. Hier sind allerdings die Hoffnungen auf Veränderung gering.

Das zweite Kapitel heißt »Familien in Europa« und erlaubt den Vergleich zwischen dem deutschen Familienmodell einerseits und nordeuropäischen, englischen und französischen Modellen andererseits. Überall gibt es »Pluralität familialer Lebensformen«, überall sanken die Geburtenraten seit etwa 100 Jahren, in ganz besonderer Weise aber seit etwa 1970 (sichere Verhütungsmittel). Überall wird die ökonomische Unabhängigkeit von der Herkunftsfamilie als »kulturelle Vorbedingung« für die eigene Familiengründung angesehen, weshalb es überall zu einem »Anstieg des Erstheiratsalters und des Erstgeburtalters« (38) kam. Aber: »Offenkundig lässt sich diese Form der Unabhängigkeit in Nordeuropa eher realisieren als in Deutschland und Südeuropa« (42). Dennoch ließe sich die Hypothese einer gemeinsamen europäischen Familienentwicklung mit den neuesten Daten gut belegen (107).

Die im Bericht veröffentlichten Gesamfruchtbarkeitsraten (33) zwischen 1960 und 2002 belegen, dass Deutschland seit den 70er Jahren im Vergleich zu Schweden, Dänemark, Niederlande, Großbritannien und Frankreich anteilig die wenigsten Neugeborenen hatte (Ausnahme 1980, Dänemark genauso wenig). 2002 betrug diese Rate in Deutschland 1,34, während alle Vergleichsländer über 1,6 lagen. Wären die deutschen Daten zwischen 1960 und 1990 – der Sache angemessen – nach BRD und DDR getrennt aufgeführt worden, dann hätte sich ein anderes Bild gezeigt. Im Jahre 1980 beispielsweise betrug die Geburtenrate in der DDR 1,94, lag damit fast so hoch wie in Frankreich, höher als in Schweden, Dänemark, Niederlande und Großbritannien und sehr viel höher als in der damaligen Bundesrepublik.

Der Familienbericht kann belegen, dass die geringe Anzahl von Kindern in Deutschland bisher noch wenig mit der so genannten gewollten Kinderlosigkeit zu tun hat, mehr mit dem drastischen Rückgang von Familien mit vier und mehr Kindern. »Die deutlich zunehmende Kinderlosigkeit (hat) bisher nur einen geringen Effekt auf die Zahl der geborenen Kinder« (35 ff.) – ein empirisches Ergebnis, das die ohnehin fragwürdige Debatte um die Kollateralschäden der weiblichen Emanzipation (Gaschke 2005) vorläufig überflüssig macht.

Der Vergleich der europäischen Familienmodelle und -politik zeigt, dass »die nordeuropäischen Länder ... hierfür auch sehr viel mehr Geld auf(wenden) als beispielsweise die Bundesrepublik« (48), dass folgerichtig die Kinderarmut dort viel geringer ist als in Deutschland, dass die »Frauenerwerbsquote ... insgesamt höher ist« (50) und dass Frauen auch nach dem 55. Lebensjahr häufig noch die Chance haben, beruflich tätig zu sein. Gleichzeitig zeigen Vergleiche der schulischen Leistungsfähigkeit der Kinder, dass »die kognitive Kompetenzentwicklung ... in diesen Ländern genauso gut oder sogar besser gefördert wird als in Deutschland« (50). Eine Berufsorientierung der Mutter – über die Zuverdienst-Absicht hinaus – müsse demnach durchaus keine Entscheidung gegen die Kinder sein, zumal die Kinder in Konfliktsituationen Priorität gegenüber dem Beruf genießen (58). Das ist aus ostdeutscher Sicht kein überraschendes Ergebnis, widerspricht aber

immer noch dem weit verbreiteten westlichen Familienbild. »Die Befürchtung jedenfalls, dass die Frauen, die sich für Kinder und Beruf entscheiden, ihren Zeitaufwand für die Kinder erheblich reduzieren, kann auf der Basis dieser sehr generellen Vergleiche nicht bestätigt werden« (56). Ebenfalls mit DDR-Erfahrungen gut nachvollziehbar ist das daran anschließende Analyseergebnis, dass auch in Familien mit berufstätigen Müttern die Hausarbeit im wesentlichen Frauensache bleibt (56).

Vergleichsweise breiten Raum nimmt das Thema »rush-hour« (vielleicht: Hochstresszeit) ein. Mehr als in anderen europäischen Ländern sei in Deutschland das Alter zwischen 27 und 34 Jahren besonders belastend für junge Leute, weil in dieser Zeit Entscheidungen getroffen werden müssten, »die mehr oder minder das ganze Leben bestimmen« (60): Ausbildungsabschluss, Eintritt ins Berufsleben, Lebenspartner oder -partnerin, Heirat, Kinder. Vor dem Hintergrund der steigenden Lebenserwartungen, besonders für Frauen, also vor dem Hintergrund »gewonnener Jahre« sei es besonders unverständlich, dass für die lebenswichtigsten Entscheidungen so wenig Zeit zur Verfügung steht. Appelliert wird vor allem an das deutsche Ausbildungssystem, unterschiedliche Abschlüsse für unterschiedliche Lebensphasen anzubieten. Die Struktur weiblicher Lebensverläufe hätte sich in revolutionärer Weise verändert (die sog. Reproduktionszeit, also die Zeit zwischen dem ersten und dem letzten Kind, beträgt nur noch drei Jahre), aber Politik, Wirtschaft, Medien und Wissenschaft würden das weder angemessen diskutieren und reflektieren, noch mit Konzepten beantworten (62).

Generell wird der deutsche Wohlfahrtsstaat als »konservativ-korporatistischer« zitiert, der »im Gegensatz zu anderen Wohlfahrtsstaaten... die verschiedenen familienpolitischen Maßnahmen nicht kohärent aufeinander bezieht« (96). Aber eigentlich sei eine diesbezügliche einheitliche Bezeichnung für Ost- und Westdeutschland gar nicht sinnvoll wegen der »unterschiedlichen Vergangenheiten der wohlfahrtsstaatlichen Bereiche« (95). Worin diese Unterschiede im Einzelnen bestehen, wird nicht ausgeführt, aber »Fakt ist, dass Westdeutschland bei der Versorgung der Plätze in Kindertageseinrichtungen im europäischen Vergleich einen der hinteren Plätze einnimmt« (100). Im Unterschied zum zeitgleich fertig gestellten Gender-Datenreport wird beim Thema Kinderbetreuung hier zwar nicht von »Betreuungskrise« gesprochen, aber es wird betont, »wie schwierig und langwierig die Diskussionen zwischen den unterschiedlichen betroffenen Akteuren sind, um den Ausbau der außerhäuslichen Kinderbetreuung voranzubringen« (S. 101). Dennoch sei neben widersprüchlichen Tendenzen insgesamt und vor allem auf der Bundesebene ein Paradigmenwechsel dahingehend festzustellen, dass verstärkt Initiativen und Maßnahmen geschaffen werden, »welche die Vereinbarkeit von Beruf und Kindern verbessern« (106).

Diese regierungsfreundliche Gesamteinschätzung steht in einem merkwürdigen Kontrast zur vergleichenden Gesamtbewertung der europäischen Familienpolitiken:

– »Solche Modelle sind politisch allerdings nur dann wirklich durchsetzbar, wenn eine Gesellschaft akzeptiert, dass die Zeit, die Eltern in ihre Kinder investieren, im Grundsatz genauso wertvoll ist wie die Zeit, die sie für ökonomische Aktivitäten aufwenden« (48).

– »Solche Systeme konnten nur entwickelt werden, weil die Überzeugung vorherrscht, dass Kinder eben nicht nur eine private Angelegenheit ihrer Eltern darstellen, sondern die Gesellschaft gemeinsam mit den Eltern zum Wohl des Kindes und seiner Entwicklung zusammenwirken, weil die positiven Folgen einer gelungenen kindlichen Entwicklung den Eltern und der Gesellschaft nutzen« (110).

– In Schweden zeigt sich, »dass Familien, in denen beide Elternteile berufstätig sind und teilweise die Mütter sogar ein höheres Einkommen als die Väter erzielen, die Entscheidung für ein zweites und drittes Kind häufiger getroffen wird als in jenen Familien mit der klassischen Arbeitsteilung zwischen Hauptnährer und Familienmutter« (111).

– »Im Gegensatz zu jenen Ländern ist die deutsche Familienpolitik (sic) bisher nicht von dem Gedanken geprägt gewesen, Familienpolitik auch als eine Art Lebenslaufpolitik zu interpretieren« (112).

Das dritte Kapitel mit dem Titel »Familie und Wandel« beginnt mit einem kurzen historischen Rückblick auf die beiden deutschen Familienmodelle nach dem Zweiten Weltkrieg. Was hier über die »ehemalige² Deutsche Demokratische Republik« mit ihrem »sehr eigenen Weg« der Familienpolitik geschrieben steht, erreicht an Arroganz das Niveau der Sozialberichte der ersten 90er Jahre: »Während das Ostmodell eine vollständige ›Umerziehung‹ gleich zu Beginn der Deutschen Republikanischen Politik durchzusetzen suchte (und dieses in der Zeitspanne bis zur Vereinigung fast erreicht hatte), hielt das Westmodell länger noch als in anderen Ländern der westlichen Welt an der Idee der separierten Lebensbereiche Familie und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern fest...« (118). Der abfällige Blick auf die östlichen Umerziehungsbemühungen (und sonst nichts weiter) erhält zusätzliche Brisanz, wenn eine spätere Passage aus diesem Kapitel hinzugedacht wird. Mit Blick auf die 70er Jahre heißt es: »War vorher die haustätige Mutter als ›Nur-Hausfrau‹ unter Druck geraten, setzten nun Stigmatisierungen um erwerbstätige Mütter als ›Rabenmütter‹ ein, und der möglichst gering zu haltende Umfang außerhäuslicher Betreuung von Kindern in Kindergarten bzw. Kindertageseinrichtung und Schule wurde normativ rigider als je zuvor eingefordert, auch als politischer Kontrapunkt zur Ganztags-Betreuungspraxis in Deutschland Ost« (131). Diese Einschätzung muss wohl so gedeutet werden, dass westdeutsche Frauen damals davor bewahrt werden sollten, so wie ostdeutsche zu werden. Das ostdeutsche Familienmodell sollte nicht als Vorbild wahrgenommen werden.³ Und drei-

2 Es gab keine ehemalige DDR. Niemand käme auf die Idee, von der ehemaligen Weimarer Republik zu reden. Für die Bundesrepublik ist das Attribut »ehemalig« allerdings sachgemäß, denn zwischen der jetzigen und der ehemaligen gibt es Unterschiede, unabhängig davon, ob und wie sie reflektiert werden.

3 Genauso wie in der DDR das westdeutsche Konsum-Modell nicht als Vorbild wahrgenommen werden sollte.

Big Jahre später, nachdem Ganztags-Betreuungspraxis als Rettung vor PISA-Schelte gilt, ist es immer noch notwendig, den sehr eigenen Weg der DDR-Familienpolitik undifferenziert und bewusst diffamierend zu beurteilen? Nicht in einem vorläufigen Diskussionspapier, sondern im Familienbericht einer Regierung, die sich durch den Bericht in ihrer Politik bestätigt sieht?

Auch die Behauptung, dass das westliche und das östliche Familienmodell völlig konträre »Leitideen des Umgangs mit dem Nachwuchs« enthalten hätten, verrät absolute Ignoranz der relevanten kindersozioologischen und schulsoziologischen Literatur der letzten Jahre (vgl. etwa Merckens u. a. 1996; Händle 1998; Kirchhöfer u. a. 2003). Dass in den östlichen Bundesländern gewissermaßen von einem Tag zum anderen das westliche Schulsystem eingeführt werden konnte und im Allgemeinen funktionierte (jedenfalls nicht schlechter als in der ehemaligen Bundesrepublik), kann als Beleg dafür gelten, dass es eine Fülle übereinstimmender Leitideen für den Umgang mit dem Nachwuchs gab.

In späteren Passagen dieses Kapitels wird auf den Blick »nach drüben« ganz und gar verzichtet. Auf diese Weise entsteht der falsche Eindruck (beispielsweise), dass Ehefrauen in ganz Deutschland bis 1977 das Einverständnis ihres Ehemannes brauchten, um berufstätig sein zu können (Siebter ... 2005, 130) – für Ostdeutsche eine groteske Vorstellung.

Gewandelt hätte sich die normative und die faktische Bindung der Geschlechter an jeweils eine der beiden Lebenssphären Beruf und Familie. »Junge Mädchen kündigten diesen Konsens jedoch schon in den 80er Jahren auf« und »strebten mehrheitlich eine Verbindung beider Lebensbereiche an« (122). Das ist wohl auch dann unkorrekt, wenn nur westdeutsche Frauen gemeint sind, denn die Proteste der »Achtundsechzigerinnen« meinten ja nicht nur § 218, sondern auch und mitunter vor allem ihre »normative und faktische Bindung an die Familie«. Die westdeutschen Frauen der 80er Jahre hatten demnach lautstarke Vorgängerinnen. Und DDR-Frauen wurde die Bindung an Familie in dem Sinne ohnehin nie abverlangt. Insofern erscheinen uns die »immer noch erstaunlich deutlichen« Ost-West-Meinungsunterschiede zur weiblichen Berufstätigkeit (124) weniger erstaunlich. Die Kehrseite oder besser die notwendige Ergänzung zur so genannten weiblichen Erwerbsneigung, nämlich die männliche Hausarbeitsneigung, gehört im gegenwärtigen Deutschland (und gehörte auch in der DDR) nicht im gleichen Maße zu den familienpolitischen Erfolgen, wohl auch nicht zu den Zielen. »Politik war einseitig an der weiblichen Seite der Vereinbarkeit orientiert... Die zarten Pflänzchen der Neudefinition der Vaterrolle wurden bisher bei uns eher mit Misstrauen bedacht« (133).

Das ist gut nachvollziehbar, denn das deutsche Lebenslaufregime – nach Kohli (1985) Korsettstangen des deutschen Lebenslaufes – sei auf den Arbeitsmarkt und nicht auf die Familie zentriert. Arbeitslosigkeit beeinträchtigt deshalb nachweislich das Familiengründungsverhalten der jungen Männer (139). »Männer mit Unterbrechungen des geplanten Erwerbsverlaufs, sei es durch Phasen von Arbeitslosigkeit

keit, durch weitere Ausbildungen, durch Schwierigkeiten beim Einstieg ins Berufsleben, werden später Väter als vergleichbare Männer mit kontinuierlichen Erwerbsbiographien« (141).

Die ersten 90er Jahre gelten als Wendepunkt der sektoralen Entwicklung auf dem deutschen Arbeitsmarkt (145, 146), d. h. in der Land- und Forstwirtschaft aber auch im produzierenden Gewerbe werden immer weniger Arbeitskräfte gebraucht, während im Dienstleistungsbereich der Bedarf drastisch gestiegen ist. »Der Dienstleistungssektor bietet insbesondere Frauen neue Chancen für Erwerbsbeteiligung« (146). Da aber gerade in diesem Bereich der Niedriglohnanteil besonders groß ist (warum eigentlich?) sind die »Gewinnerinnen der Beschäftigungsentwicklung« im Allgemeinen nicht in der Lage, mit ihrem Einkommen eine Familie zu ernähren. Auf diese Weise gäbe es einen »erzwungenen Wandel vom Ernährermodell zum Zwei-Verdienerprojekt« (148). Es wird empfohlen, sich an US-amerikanischen oder britischen Verhältnissen zu orientieren und die Einsicht zuzulassen, »dass die familiäre Existenzabsicherung am besten durch zwei im Arbeitsmarkt verankerte Personen gesichert ist, die sich zugleich die Familienarbeit teilen und untereinander koordinieren« (148). Auch bezüglich der Familiengründung könne die USA als Vorbild dienen. Junge Leute müssten sich von dem Gedanken lösen, dass man nur mit einer »gesicherten Erwerbsverankerung mit Langzeitperspektive« (148) eine Familie gründen kann.

Nun ja, für Ostdeutsche ist dieser Abschnitt ganz offensichtlich nicht geschrieben. Mit welchen Argumenten könnte man auch einer Facharbeiterin, die jetzt auf dem Friedhof die Wege harkt und die das Ernährermodell nur vom Hören/Sagen kennt, erklären, dass sie zu den Gewinnerinnen der Entwicklung zählt.

Dem Thema Hausarbeit bzw. familiäre Arbeit, dem diesbezüglichen Wandel bzw. Nicht-Wandel wird erfreulich viel Raum eingeräumt. Dass die meist unbezahlte Arbeit im Privathaushalt gesellschaftlich notwendig ist und dennoch seit Adam Smith »in unangemessener Weise trivialisiert« (150) wird, daran gibt es offenbar keinen Zweifel. Unbestritten ist auch der große Umfang – Anfang des Jahrhunderts das 1,7 fache an Zeit im Vergleich zu Erwerbsarbeit – und die klassische Geschlechterrollenzuschreibung. »Unabhängig davon, ob erwerbstätige Mütter viel verdienen oder wenig, ob sie einen hohen oder niedrigen Bildungsstand haben, ob sie in Leipzig oder in Frankfurt⁴ leben, die Hauptlast der Familienarbeit liegt auf ihren Schultern, und zwar auch dann, wenn sie 40 Stunden pro Woche oder länger erwerbstätig sind« (158 und noch einmal 402).

Im Rückblick bis zur »Not der Nachkriegszeit in der Bundesrepublik« werden Entwicklungen beschrieben, die so ähnlich sicherlich auch in der DDR stattfanden. Auch das zunehmende gesellschaftliche Interesse am Thema »Hausarbeit« seit den 60er Jahren lässt sich für die DDR nachweisen. Anders als in der ehemaligen Bundesrepublik, für die die 70er Jahre genannt sind (153), begann die wissen-

4 Gemeint ist hier sicherlich Frankfurt/Main.

schaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema und die entsprechenden Zeitbudgetuntersuchungen in der DDR aber bereits 1964 (Schröter/Ullrich 2005).

Je nachdem, wie die einzelnen Familien heute mit der Hausarbeit umgehen, wird im Bericht unterschieden zwischen Selbstversorgerhaushalt, Dienstleistungshaushalt und Vergabehaushalt. Dabei spielen verständlicherweise die materiellen Ressourcen und Normen eine Rolle, aber auch die unterschiedlichen Familienphasen (S. 151). Hier ist an die Stellungnahme der Regierung zu erinnern, die in deutschen Haushalten offensichtlich vor allem Dienstmädchen und Kinderfrauen vermisst. »Private Haushalte sind in Deutschland ein noch viel zu wenig berücksichtigter Bereich für neue Beschäftigungsmöglichkeiten« (Stellungnahme, 16). Der Bericht selbst sieht erfreulicherweise das Problem eher geschlechterkritisch, denn nach wie vor sei die Frau für die Hausarbeit hauptverantwortlich und nach wie vor gäbe es eine gesellschaftliche Geringschätzung der weiblichen Tätigkeitsfelder, auch jenseits von Familienarbeit. »Die ... erforderlichen Fähigkeiten und Kompetenzen wurden weiterhin entweder zum Bestandteil des weiblichen Geschlechtscharakters erklärt oder als minderwertige ›Jedefrau‹-Qualifikation abgetan« (Siebter 2005, 153).

Hier bietet sich eine Gedankenbrücke zur Dienstleistungsproblematik an: Dass gerade im Dienstleistungssektor der Niedriglohnanteil so hoch ist, hat offenbar weniger mit geringwertiger Arbeit an sich zu tun, mehr mit der Tatsache, dass es Frauen sind, die solche Arbeiten traditionell verrichten. Mit anderen Worten, der patriarchale Maßstab, der gesellschaftlich notwendige Arbeit bewertet, muss geändert werden. Und der Wendepunkt der sektoralen Entwicklung – hin zur Dienstleistungsgesellschaft – wäre ein guter Zeitpunkt für solche Veränderungen.

Zur Definition von Hausarbeit, zum Profil, zur Strukturierung wird offensichtlich gegenwärtig intensiv nachgedacht. So ist von produzierender, von organisierender, von pflegerischer und von gestalterischer Arbeit die Rede und es wird die These aufgestellt, dass »die neue Hausarbeit immer mehr aus ›Schnittstellenmanagement‹ besteht« (154).

Seit etwa 100 Jahren würde sich der Gesamtzeitaufwand für Hausarbeit kaum ändern – eine Tendenz, die auch mit DDR-Daten hätte nachgewiesen werden können –, weil jede Arbeitsverringerung im Haushalt eine neue und zusätzliche Arbeit hervorruft. Beispielsweise zieht der Einsatz von Technik im Haushalt die »Wartung des häuslichen Maschinenparks« nach sich (155). Oder: Beispielsweise wird die durch die Verringerung der Geschwisterzahl gewonnene Zeit durch Abhol-, Wege-, Bringendienste erneut benötigt (163). Darüber hinaus sind in der Familie Arbeiten zu erledigen, die sich kaum rationalisieren ließen (Gefühls- und Sorgearbeit, wenn Arbeit das richtige Wort ist), wohl aber neu organisieren. Hier würden Rhetorik und Praxis noch weit auseinanderklaffen. »Wiewohl bekannt ist, dass Kinder nicht die leibliche Mutter brauchen, sondern feste Bezugspersonen, um verlässliche Beziehungen aufbauen zu können ..., geben die weit verbreiteten Normen immer noch vor, dass Frauen sich von ihren Aufgaben in der Familie nicht in größerem Umfang entfernen sollten« (157).

Die steigende Lebenserwartung bringt auch Wandlungen im Alter mit sich. Als neue Familienphase hätte sich die »Ruhestandsfamilie« entwickelt, die möglicherweise kollidieren könnte mit dem Bild von aufopfernder Großelternschaft (165). Obwohl die Pflege von Familienangehörigen im Lebensverlauf von Frauen keine Frage des Alters sei, muss sich die Familie, nicht nur die Frauen, auf steigenden Pflegebedarf einstellen (»Pflegeengpässe«). Dabei müsse »von Prozessen ausgegangen werden, die sich der Planbarkeit und der Vorhersagbarkeit von Beginn und Ende der Pflege weitgehend entziehen« (168). Wandel (im Bericht ist von einer kopernikanischen Wende die Rede, 170) sei insofern nötig, dass sich einerseits Männer mehr bei der Pflege engagieren müssten, dass sie in dieser Hinsicht ihre Kompetenzen erweitern müssten (169), und dass andererseits neue Formen des Zusammenwirkens von Familie und professioneller Dienstleistung erforderlich wären (172). Keine der beiden Pflegeinstanzen sei durch die andere ersetzbar.

Das vierte Kapitel mit der Überschrift »Innerfamiliäre Dynamiken« betrachtet Familie auch als »Realisierung von Alltag, der sich stets ändert und stetig neu hergestellt werden muss« (178). Mit Blick auf die Pluralisierung der Lebensformen wird appelliert, Umbrüche und Übergänge nicht nur als Verluste, sondern auch als Lernchancen und Entwicklungsanstöße zu betrachten (182). Und wiederum wird auf den Widerspruch zwischen partnerschaftlichen Vorstellungen und tatsächlichem Verhalten aufmerksam gemacht. Dem tatsächlichen Verhalten nach »geben Frauen mit dem Eintritt in die Familienphase ihren Beruf in der Regel zumindest vorübergehend auf«, entscheiden sich dann später oft für Teilzeittätigkeit, während die Väter ihr berufliches Engagement steigern (182/183). Und wiederum wird betont, dass sich die Vorstellungen von ausgewogener Verteilung der Hausarbeit langfristig kaum realisieren lassen. »Nach der Geburt des ersten Kindes kommt es zu einer Umverteilung der Hausarbeit zu Ungunsten der Frau« (185), so dass die Rückkehr in den Beruf fast zwangsläufig eine Doppelbelastung bedeuten würde (188).

Obwohl die Beteiligung der Väter an der Betreuung und Erziehung der Kinder in der Vergangenheit kontinuierlich zugenommen hat, erledigen Frauen noch ca. 70 Prozent dieser Arbeiten, vor allem Routinetätigkeiten, Versorgungsaufgaben und die Organisation des Alltags, während Männer sich an den Aufgaben beteiligen, die eher spielerischen Charakter haben (185/186). Diese Differenzierung nach Arbeitsinhalten trifft sich nicht nur mit DDR-Erfahrungen (etwa ab 70er Jahre), sondern auch mit anderen Forschungen zur Geschlechtsspezifität der Hausarbeit. Männer erledigen die Arbeiten, die ihrem Profil entsprechen, während Frauen – völlig unabhängig vom eigenen Profil – immer den Rest erledigen.

Im Bericht werden als Einflussfaktoren auf das väterliche Engagement vor allem zwei Aspekte hervorgehoben, zum einen das Ausmaß seiner beruflichen Belastungen (186), zum anderen seine langfristig geprägten Vorstellungen von Vaterschaft, die sich bereits während der Schwangerschaft zeigen würden (187). Daraus ergibt sich (wenig überraschend), dass die ungleiche Aufgabenverteilung in der Familie nicht nur ein gewolltes, auch ein strukturell vorgegebenes Problem

darstellt (189). Die damit verbundenen Belastungen können zu einer Verschlechterung der Beziehungen, nicht zuletzt der sexuellen Beziehungen, zu einem Anstieg der Unzufriedenheit (190) oder gar zu Gewalt (196), zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder auch Trennung (197) führen.

Im Jahr 2003 lag die Scheidungsquote im Osten bei 37 Prozent, im Westen bei 44 Prozent. »Angesichts des ungebrochenen Trends anwachsender Scheidungsquoten kann also in absehbarer Zukunft damit gerechnet werden, dass jede zweite Ehe im Zeitverlauf wieder geschieden wird« (197). Eine Prognose, die dramatischer ausfällt als die des Gender-Reports. Denn dort wird davon ausgegangen, dass die gegenwärtige Entwicklung einen vorläufigen Höhepunkt darstellen könnte. Aber generell scheint es weder sozialwissenschaftliche noch politische⁵ Empfehlung zu geben, um dem Scheidungstrend Einhalt zu gebieten. Deshalb wird »Scheidung ... entdramatisiert und als zu bewältigende Erfahrung konzipiert. Dieser Wechsel von einer vergangenheits- zu einer zukunftsorientierten Sicht stellt ... die komplexen Aufgaben in den Mittelpunkt, die für alle Familienmitglieder ... zu bewältigen sind« (198).

Die Forschungen, die Scheidungsfolgen für die Betroffenen untersuchen, kämen zu widersprüchlichen Ergebnissen. Vermutlich ist es nicht die Trennung per se, »die den Kindern die größten Probleme bereitet, sondern die Art ihres Vollzugs« (208). Sicher scheint aber zu sein, »dass Mütter während der Ehe wie nach der Scheidung eine Wächterfunktion im Hinblick auf väterliches Engagement bei den Kindern ausüben« (207) – bekanntlich ein kontrovers diskutiertes Thema.

Weniger erforscht seien Scheidungen als gesellschaftliches Phänomen (217). In diesem Kontext werden die ökonomischen und damit verbunden die emanzipatorischen Folgen und die dazu in Deutschland anzutreffenden Auffassungen und Überlegungen diskutiert. Es gäbe die Meinung, dass die ökonomische Selbständigkeit der Frau den ehelichen Zusammenhalt mindere (218). Es würde die Rückkehr zum Schuldprinzip gefordert und damit angestrebt, denjenigen zu begünstigen, der die Ehe aufrechterhalten will (219). Auch über Pflichtberatung und Wartezeit bis zur Heirat würde nachgedacht (219). Alles in allem offenbar eine Debatte zwischen Hilflosigkeit und Rückbesinnung »auf die gute alte Zeit«.

Abschließend zu diesem Thema werden die »Kräfte zur Selbstregulierung in den Familien« (220) beschworen, auf die die Gesellschaft aber wenig Einfluss hätte. »In der Folge müsste auch das Verhältnis zwischen Staat und Bürger auf einer partnerschaftlich-dialogischen Ebene neu organisiert werden« (221), was das auch heißen mag.

Im Rahmen dieses Kapitels wird auch auf neue Auffassungen und Forschungsergebnisse zur frühkindlichen Förderung verwiesen, Forschungen, die »die übliche Unterscheidung zwischen Versorgen, Betreuen, Erziehen und Bilden (in Frage

5 Die DDR-Sozialisation, die Anfang der 90er Jahre noch als Begründung für die höheren Scheidungsraten in der DDR gegenüber der Alt-BRD angeführt wurde, eignet sich angesichts der Daten nicht mehr als Stündenbock. Dabei hat die geringere Scheidungsrate im Osten vermutlich nur damit zu tun, dass hier von vornherein seltener geheiratet wird.

stellen)... Aus kindlicher Sicht und dessen Entwicklung wird die Erwachsenenordnung von Tätigkeiten schlicht aufgehoben« (223). Innerfamilial würde der Beispielscharakter alltäglicher Praxis deutlich unterschätzt. »Kinder, die nicht in die alltäglichen Herstellungsleistungen des Familienlebens einbezogen werden, entwickeln wenig Sensibilität für familiäre Arbeit und für die Personen, die diese erledigen« (227). Und das hat offensichtlich fatale Folgen: »Während Mädchen ihre Orientierungen und Interessen ausweiten und zugleich die ihnen angestammten beibehalten ..., sehen Jungen sich zunehmend in Abwehrkämpfe ihrer Bereiche gegen das eindringende andere Geschlecht verwickelt, ohne nun ihrerseits die der Mädchen erobern zu wollen« (230). Die in den nordischen Ländern längst vorangeschrittene Kompetenzerweiterung beider Geschlechter ließe in Deutschland noch auf sich warten (231).

Ein weiterer Abschnitt befasst sich mit der Familie als Lernort. Die bei Familienarbeit erworbenen bzw. erwerbbaaren Kompetenzen können für die berufliche Arbeit sehr wichtig sein, könnten sich zum Wettbewerbsvorteil für Deutschland erweisen (232). Insofern sei Familienarbeit mehr als eine »Lücke« in der Erwerbsbiographie. Auf die Kehrseite dieser Überlegung – Berufsarbeit ist auch mehr als eine Lücke in der Mütter/Väter-Biographie – wird zwar an dieser Stelle nicht hingewiesen, trotzdem machen (mir) solche Ausführungen Hoffnung, dass eines Tages in regierungsamtlichen Dokumenten von ganzheitlichen Lebensansprüchen berichtet werden muss. Dass es eines Tages selbstverständlich sein wird, dass Männer und Frauen im Privaten und in der Öffentlichkeit arbeiten und dass die in der einen Sphäre erworbenen Kompetenzen auch für die andere nützlich sind. Kann sein, dass sich dieser Gedanke deshalb noch »sperrt«, weil der Forschungsblick auf die Ökonomie eingeschränkt bleibt. Es geht aber letztlich nicht um Wettbewerbsvorteile, sondern um das Recht jedes Einzelnen, als ganzer Mensch zu leben (vgl. Kaufmann u. a. 1997).

Zum Thema »Generationsbeziehungen unter Erwachsenen« werden wichtige und aktuelle Forschungsergebnisse vorgestellt, in vielen Fällen ost-west-spezifisch, in vielen Fällen mit klarem Bezug zur gesellschaftlichen Verantwortung. Wenn die bis heute nachweisbaren engeren Familienbeziehungen im Osten (Siebter 2005, 242) allerdings auf den »Rückzug ins Private« zurückgeführt werden, der in der DDR notwendig gewesen sei, dann zeigt das ein weiteres Mal, dass die westliche Situation als die Normalität unterstellt wurde, während die östliche als erklärungsbedürftige Abweichung gilt. Das kann man auch anders sehen. Es könnte auch sein, dass sich die Generationenbeziehungen im Osten »normal« geformt haben, während die Beziehungen im Westen in Folge ökonomischer Dominanzen in allen Lebensbereichen teilweise deformiert wurden. Für eine solche Sicht sprechen auch die späteren Ausführungen zu Generationskonflikten.

Wie dem auch sei, Frauen pflegen diese Beziehungen mehr als Männer (241, 243) und bekommen auch die »Schattenseiten der Generationensolidarität« (245) mehr zu spüren. Analog dazu entfremden sich Söhne und Väter in Familienbezie-

hungen eher als Mütter und Töchter (265). In Deutschland leisten »Eltern und Großeltern ... umfangreiche Sach- und Geldhilfe an die jüngeren Familiengenerationen« (248), was die Familienbindungen stabilisieren kann, was aber auch Machtbeziehungen bis hin zu Erpressungen zur Folge haben kann (249/250). Schenkungen und Erbschaften sind erwartungsgemäß mehr ein westdeutsches als ein ostdeutsches Phänomen. »Ostdeutsche erwachsene Kinder (können) wesentlich seltener und wenn, dann nur mit deutlich kleineren Erbschaften rechnen« (255). Insofern wird soziale Ungleichheit über Generationen hinweg (257) und auch über Regionen hinweg (256) vererbt.

Generationensolidarität und Generationenkonflikte schließen sich nicht aus (261), wobei finanzielle Schwierigkeiten ein wichtiger Konfliktanlass⁶ sei. Das wiederum veranlasst die Autor/innen des Berichtes, auf den direkten Zusammenhang zwischen Abbau des Wohlfahrtsstaates und Stabilität familialer Beziehungen hinzuweisen. In diesen Kontext gehört auch das Analyseergebnis, dass »Arbeitslosigkeit der erwachsenen Kinder für die Eltern die größte Sorge« (264) darstellt. Rentenkürzungen im unteren und mittleren Einkommensbereich hätten auch negative Folgen für die erwachsenen Kinder und Enkel, weshalb nicht auszuschließen sei, »dass der Zusammenhang von öffentlicher und privater Generationensolidarität ... zu einem Rückgang der Akzeptanz des öffentlichen Generationenvertrages beitragen würde« (270).

Erneut wird auf den Autonomieanspruch der Älteren verwiesen, der mit dem Bild der immer verfügbaren Großeltern kollidieren könnte und der nur bei »öffentlichen Anstrengungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Kinderbetreuung« realisiert werden könnte (269). Erneut werden auch die Themen »Retraditionalisierung der Arbeitsteilung nach der Geburt des 1. Kindes« und »Familie als Lernort« angesprochen.

Der letzte Satz dieses Abschnittes und gleichzeitig dieses Kapitels verdient besondere Aufmerksamkeit, weil er die »willkommene Generationensolidarität« relativiert und aus unserer Sicht auch die Familienpräferenz in der derzeitigen Politik in Frage stellt. »In und durch Familien wird die Basis für lebenslange soziale Ungleichheit gelegt« (275).

Kapitel fünf heißt »Familie im Kontext« und meint möglicherweise »im Kontext des Wohnumfeldes«. Aussagen dieses Kapitels sollen hier nur angedeutet werden:

– Die geforderte neue Balance zwischen Familie, Eltern und Kindern auf der einen Seite und Nachbarschaft und Gemeinde sowie Infrastruktur für Kinder auf der anderen Seite liefere letztlich die Begründung für eine kommunale Familienpolitik ... und hätte damit auch eine Neuausrichtung auf Bundesebene zur Konse-

6 Ob die Anlässe für Generationenkonflikte unter DDR-Bedingungen jemals untersucht wurden, ist uns nicht bekannt. Wahrscheinlich nicht, weil es diese Konflikte offiziell nicht gab. Zu vermuten ist aber, dass ideologische Unverträglichkeiten häufiger zu Konflikten führten als finanzielle Schwierigkeiten.

quenz (279). Manche Länder und Kommunen würden heute noch verkennen, dass Familien für Regionen und Kommunen eine soziale und ökonomische Ressource darstellen (281).

– Mit Bezug auf eine vergleichende Analyse von 2003 (294 ff.) wird eine Armutstypologie vorgestellt: Es gäbe unter den relativ Armen Typ 1: »die verwalteten Armen«, Typ 2: »die erschöpften Einzelkämpferinnen und Einzelkämpfer«, Typ 3: »die ambivalenten Jongleurinnen und Jongleure« und Typ 4: »die vernetzten Aktiven«. Jeder Typ wird charakterisiert. Hier soll beispielhaft aus der Charakterisierung von Typ 1 zitiert werden: »Als Eltern sind die Erwachsenen weder mental noch alltagspraktisch in der Lage, ihren Kindern Daseinskompetenzen wie Bindungs- und Konfliktfähigkeit, Durchhaltevermögen, emotionale Stabilität oder haushälterische Grundkompetenzen zu vermitteln. Selbst bei gutem Willen besteht eine ausgeprägte Hilflosigkeit, den Kindern zu einem Schulerfolg zu verhelfen, was angesichts der problematischen elterlichen ›Schul- und Ausbildungskarrieren‹ kaum überraschen kann« (295). Ob die Typenbezeichnungen und Typencharakterisierungen tatsächlich ins Schwarze treffen, muss offen bleiben.

– Die alte Bundesrepublik erzielte immer hohe Zuwanderungsgewinne durch eine hoch motivierte und gut qualifizierte Bevölkerung, die aus den Ländern hinter dem ›eisernen Vorhang‹ in die Bundesrepublik kam. Alle damaligen Bundesländer hätten davon profitiert. Das Muster hätte sich bis heute kaum verändert, nur dass die Länder, aus denen die Menschen abwandern, jetzt Teil der Bundesrepublik sind (305).

– Mit Bezug auf Berliner Daten von 2002, nach denen 43 Prozent der Kinder in nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften geboren wurden und nach denen die Geburtenraten der nicht-deutschen Mütter deutlich höher als die der deutschen Mütter lagen, wird konstatiert: »In einer solchen Konstellation besteht zumindest die Gefahr, dass Kinderreichtum und das Leben in einer traditionellen Familie gesellschaftlich eher abgewertet werden, weil zunehmend jene Familien, die sozial als Vorbild dienen können, die Stadt verlassen haben und im Umfeld leben...« (312). Müssen wir das so verstehen, dass die traditionelle Familie mit gut verdienendem Vater und »grüner Witwe« als Vorbild dienen kann? Wenn ja, für wen?

– Den Aussagen des Familienatlas' 2005, die neuen Bundesländer betreffend, wird prinzipiell widersprochen. Die Autoren des Atlas' hätten »die Entscheidung und die Lebensvorstellungen der Bevölkerung in Bezug auf Ehe und Familie für die ökonomische Situation nicht richtig eingeschätzt« (320). Alles in allem sei die Lage der Kinder in den neuen Ländern besser, als in der Öffentlichkeit dargestellt.

– Familien- und Stadtentwicklung bedürfen in ihren Wechselbezügen der Neubewertung und der Neugestaltung, bedürfen einer »aufgelockerten« Stadt, eines Quartiermanagements, wobei Schulen als »Bildungsknoten« eine neue soziale Bedeutung erhalten könnten (331, 334, 338).

– Im Zusammenhang mit öffentlicher Kinderbetreuung sei besonders wichtig, die Präferenzen der Mütter in die kommunale Planung mit einzubeziehen (348).

Warum nicht auch der Väter? Könnte es sein, dass die Verantwortlichen einzelner Kapitel dieses Berichtes die anderen Kapitel gar nicht kannten?

– Eine gute pädagogische Kindertagesbetreuung sei Standortfaktor und bringe nicht nur den Kindern und Eltern, sondern auch der Volkswirtschaft direkten Nutzen, weil »eine höhere Elternerwerbstätigkeit dem Fiskus ein höheres Steueraufkommen und den Sozialversicherungen ein höheres Beitragsaufkommen« zur Verfügung stellt. Zu diesem Thema lägen inzwischen verlässliche Studien vor. »Das alles setzt allerdings eine entsprechende Arbeitsnachfrage voraus« (355).

Das sechste Kapitel mit der Überschrift »Chancen und Zwänge: Zeitorganisation« wurde auf Grund der vorausgegangenen Debatten um den Bericht mit besonderem Interesse erwartet. Es behandelt zunächst die Umbrüche in der Zeitorganisation, die sich aus dem »tief greifenden Wandel von der Industriegesellschaft zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft« (359) und den damit verbundenen Konflikten mit »traditionell-hierarchischen Familienstrukturen« (361) ergeben. Erwerbszeit (ihre »Verdopplung« wegen mütterlicher Berufstätigkeit und ihre Flexibilisierung) bliebe dennoch ein wichtiger Taktgeber für die familiäre Lebensführung. Dass »Zeit eine grundlegende Ressource für das Gelingen des Projektes ›Familie‹« (363) darstellt, wird auf unterschiedliche Weise nachgewiesen und trifft sich wohl auch mit den alltäglichen Erfahrungen der Leserschaft. Darüber hinaus sei Familienzeit »ein fundamentaler Kern der Herausbildung von Privatheit« (367).

Am »Beispiel des Essens« (368 ff.) bzw. der »Beköstigung ... (als) täglich sicher zu stellende Hauptaufgabe« (375) werden die Zeitaufwände, die familiären Routinen, die kommunikative Bedeutung, die Geschlechtsspezifik usw. diskutiert und angeblich grundsätzliche Veränderungen relativiert. »Somit scheinen ernährungsbedingte Probleme bei Kindern und Erwachsenen weniger eine Folge des Mangels an gemeinsamer Zeit für das Essen in der Familie zu sein, sondern eine Folge einer zu fetten, zu süßen und wenig ballaststoffreichen Ernährungsweise, aber auch eine Folge von Bewegungsarmut« (373).

Wie unter der Überschrift »Familie und Wandel« sowie unter der Überschrift »Innerfamiliäre Dynamik« wird auch hier das Thema Hausarbeit, konkret Hausarbeit für Beköstigung, ausführlich behandelt. Obwohl sich der männliche Anteil an diesen Arbeiten zwischen 1991 und 2001 leicht erhöhte, sind es noch »46 Prozent der männlichen Bevölkerung... (die sich) immer noch vollständig von Müttern, Großmüttern, Ehefrauen und Lebenspartnerinnen beköstigen (lassen). Sie kommen erst zum Essen in die Küche oder ins Esszimmer und beteiligen sich – laut Selbstauskunft in ihrem Zeittagebuch – auch nicht am Tisch decken oder beim Abwasch« (377). Die These, wonach sich die tradierten Rollenmuster in der jungen Männergeneration allmählich auflösen, sei nicht haltbar (380). Im Gegenteil, im Osten sei sogar eine Retraditionalisierung der herkömmlichen Muster nachweisbar. Ostdeutsche Kinder würden (vermutlich wegen Arbeitslosigkeit und prekärer Beschäftigungsverhältnisse der Mütter) weniger in Hausarbeit einbezogen als frü-

her, »und zwar Söhne wiederum noch weniger als Töchter« (380). Aber – die gute Nachricht – im Alter ändert sich der Trend. »Im Vorruhestand und im Rentenalter erhalten Frauen von ihren Ehemännern bzw. Lebenspartnern vergleichsweise mehr Unterstützung als in den Jahrzehnten aktiver männlicher Berufstätigkeit« (382). Neben dem Alter ist es (genauso wie in der DDR) das Bildungsniveau und das damit verbundene Haushalteinkommen, das sich auf die häusliche Arbeitsteilung auswirkt. In Akademiker-Haushalten findet sich am ehesten eine Gleichverteilung der Haushaltspflichten (384).

Sehr prinzipiell wird die »populäre These von der knappen Familienzeit« (387) in Frage gestellt. Ohne die Zeitprobleme in vielen Familien bagatellisieren zu wollen, sei nachweisbar, dass Eltern heute mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen als früher (388). In Übereinstimmung mit Resultaten der Kindheitsforschung wird den Eltern generell bestätigt, dass sie sich mit hohem »monetären und logistischen Aufwand« (400) um die Förderung des Nachwuchses bemühen. Gleichzeitig würden Eltern (und zwar nicht nur in Deutschland) zunehmend Zeitprobleme reflektieren, gleichzeitig gäbe es eine »gefühlte Zeitnot« (400).

Als »zeitlich belastete Familienkonstellationen« (391) werden Doppelernährerpaare, allein Erziehende und erwerbslose Eltern genannt, wobei der Zeitstress erwerbsloser Eltern in diesem Zusammenhang oft unterschätzt würde. Bei länger anhaltender Erwerbslosigkeit würden sich Desorganisationstendenzen im Alltag zeigen, die negative Auswirkungen auf das Familienleben haben. Mehr noch: »Dauerhaft erwerbslose Väter stellen häufig ein massives zusätzliches Problem für Mütter und Kinder dar und keine Entlastung« (395).

Eine gründliche Analyse zur Balance zwischen Familienzeit und elterlicher Erwerbsarbeitszeit fördert Zeitkonflikte ans Tageslicht, die zum ersten damit in Zusammenhang gebracht werden, dass die gesellschaftlichen Strukturen nach wie vor rücksichtslos gegenüber familialen Belangen (401) wirken.

Die Chance, an dieser Stelle auf das »andere Maß« an struktureller Rücksichtslosigkeit in den 40 DDR-Jahren zu verweisen, wird ein weiteres Mal nicht genutzt. Stattdessen ist von traditionellen Modellen die Rede, die für heute erwachsene Ostdeutsche nicht zur Tradition gehören. Zum zweiten würden die veränderten Handlungsmuster der Frauen zu Zeitnot führen (402), zum dritten die Veränderung der Erwerbsarbeitszeiten und zum vierten der erwerbsbedingte Stress, der bei einer größer werden Gruppe von Eltern für Erschöpfung und Überarbeitung verantwortlich zu machen sei (403).

Aus der Sicht der Kinder kann das Zeit-Thema erwartungsgemäß nicht so ausführlich behandelt werden, weil es vergleichsweise wenig Forschung dazu gibt. Aber qualitative Studien belegen, dass die Kinder dann zufrieden sind, wenn ihre Eltern »eine mittlere Arbeitsbelastung aufweisen«, wenn die Kinder also ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Kontrolle und Freiraum erleben (406). Das Bedürfnis der Kinder nach Freiheit von elterlichen Reglementierungen und gleichzeitig nach Verlässlichkeit der Eltern-Kind-Beziehungen und in dem Sinne durchaus auch nach

Grenzen und Kontrolle ist wohl nicht mehr umstritten und muss nun auf gesellschaftlicher Ebene durch geeignete Arbeitszeit-Regime und durch geeignete Betreuungs- und Bildungsangebote im Wohnumfeld (407) »nur noch« befriedigt werden.

Zum Thema »Väterzeit zwischen Familie und Erwerb« werden die mehr oder weniger bekannten Veränderungen (junge Väter betrachten sich zunehmend als wichtige Bezugspersonen für ihre Kinder, 408) und die Hürden für mehr männliche Beteiligung am Familienleben analysiert. Dabei zählen die Autor/innen des Berichtes zu den Hürden durchaus nicht nur die »strukturellen Barrieren« wie Einkommensverluste oder wie eine »männerbündische Arbeitskultur« (410), sondern auch die »nach wie vor bestehende mentale, emotionale wie faktische Verantwortungszuschreibung der Kinderbetreuung an die Mütter« (409). Deutlicher als in anderen Berichten zu diesem Thema und auch deutlicher als in anderen Kapiteln dieses Berichtes wird auf die Notwendigkeit eines »politisch zu fördernden grundlegenden Umbruches« verwiesen: »Solange Arbeit ausschließlich als bezahlte Erwerbsarbeit monetäre, kulturelle wie sozialrechtliche Anerkennung bekommt und Hausarbeit keine Arbeit in diesem anerkennungswerten Sinn darstellt, wird eine grundlegende Veränderung der Arbeitsteilung nicht herbeigeführt werden« (411).

Zum vermeintlichen »Zaubermittel« Flexibilisierung der Arbeitszeit werden unterschiedliche Erfahrungen und Ansätze (420/421) diskutiert, denn es sei »nicht sinnvoll, pauschal eine Flexibilisierungspolitik für alle Mütter und Väter zu entwickeln« (416). Ergänzend dazu seien »komplexe Betreuungsarrangements« erforderlich, die auch in Notfallsituationen (Erkrankung der Kinder, Ausfall der Betreuungsperson, kurzfristige Arbeitszeitänderung) funktionieren (417). Alles in allem kann erstens »eine Zeitpolitik im Sinne des Wortes nur dann gelingen ..., wenn alle Adressaten gleichberechtigt einbezogen werden« (421). Und wenn zweitens eine Lebenslaufperspektive eingenommen wird, d. h. wenn die einzelnen Lebensphasen und ihr Wandel (längere Bildungszeit, längere Lebenszeit, insofern hinzugewonnene Jahre) zur Grundlage der Zeitpolitik genommen werden (422).

Zeitbudgetuntersuchungen belegen aber immer noch und für beide Geschlechter eine »Verdichtung von Anforderungen in der ›Rush-hour of life‹«, weil in den Strukturen immer noch vom fordistischen Muster des männlichen und von Familienarbeit befreiten Arbeitnehmers ausgegangen würde, der bis zum 55. Lebensjahr »alles« zu geben hätte (424). »Dieses Modell reibt sich nicht nur mit den gesundheitlichen Abbauprozessen, sondern auch mit dem Timing der Familienbiographie« (425).

Was in der Zeitpolitik notwendig sei, wird auf den Begriff »Flexicurity« gebracht. Verlässlichkeit müsste sich mit Flexibilität verbinden, so wie schon im Titel des Siebten Familienberichtes angedeutet wird. »Der zentrale Ansatzpunkt einer Zeitpolitik für Familien ist die Gewährleistung eines ausgewogenen und selbstbestimmbaren Verhältnisses von flexiblen und verlässlichen Rahmenbedingungen, um den besonderen Erfordernissen familialen Lebens mit seiner kontinuierlichen und doch nur begrenzt kalkulierbaren Inanspruchnahme Rechnung zu

tragen und dabei eine Koordination von verschiedenen Akteuren, Aktivitäten und Orten zu ermöglichen. ... Konkret richten sich Umsetzungsschritte an breite und neue Akteurskonstellationen, die über den Staat hinausgehen: an Arbeitgeber und Gewerkschaften, an Schulen, an Verkehrsbetriebe, private und öffentliche Dienstleister« (425). Das alles setze jedoch die Veränderung staatlicher Rahmenregelungen voraus. Auch wenn die staatliche familienbezogene Zeitpolitik im Einzelnen hier nicht konzipiert werden könne, wird die »radikale Abkehr vom männlichen ... Modell der kontinuierlichen Erwerbsbiographie« (426) als unerlässlicher Aspekt genannt. »Es geht um die gesellschaftliche Anerkennung der Formen von Arbeit, die derzeit, weil sie für die Gewinnrechnung nicht rentabel sind, zur Privatsache werden« (426).

Die Bundesregierung, so hatte sie in ihrer Stellungnahme versprochen, will die Vorschläge prüfen und sieht in ihrer Politik Ansatzpunkte für eine lebenslaufbezogene Zeitpolitik.

Das siebente Kapitel steht unter der Überschrift »Nachhaltige Familienpolitik: Neue Balancen zwischen Erwerbsarbeit und Fürsorge im Lebenslauf« und würdigt zunächst die Familienleistungen als öffentliches und knapper werdendes Gut, als unverzichtbare Voraussetzung für Geschlechter- und Generationensolidarität, als Humanvermögen, von dem alle profitieren (428). Auf diese Weise wird »die Grundlage für soziale Verhaltensweisen gelegt, ohne die eine Gesellschaft nicht existieren könnte« (444). Die moderne Familie sei eine Herstellungsleistung, ein lebenslanger und dynamisch auszuhandelnder Prozess (430) und brauche eine nachhaltige Familienpolitik.

Eine solche Politik lässt sich charakterisieren

- durch neue Formen der Integration, Partizipation und Kooperation (432),
- durch Berücksichtigung der zunehmenden Ausdifferenzierung und Heterogenität der Gesellschaft (432),
- durch die Verbindung gesellschaftlicher Trends mit der Entwicklung vor Ort (433),
- durch die Berücksichtigung regionaler Vielfalt an familialen Modellen (433)

und ist wohl von der gegenwärtigen Familienpolitik in Deutschland noch weit entfernt. Denn die wahrnehmbare Realität und der Vergleich mit nordeuropäischen Ländern würden auf erhebliche Defizite verweisen:

Weil die finanzielle Familienförderung kaum an Lebensphasen orientiert ist, ist die Armutsbekämpfung in Deutschland weniger effektiv als in anderen Ländern (437). »In Deutschland steht den Paaren dann am wenigsten Geld zur Verfügung, wenn die Kinder am kleinsten sind« (440). »Ein Land, in dem ausgerechnet die Kinder die Gruppe sind, die in besonderem Umfang von relativer Armut betroffen ist, betreibt mit Sicherheit keine nachhaltige Familienpolitik« (449). Vor allem bei der Integration ausländischer Kinder und der Kinder aus benachteiligten Familien erweist sich die gegenwärtige deutsche Politik als wenig erfolgreich (461).

Zu diesem Thema wird im letzten Kapitel, also unter »Zukunftsszenarien« ergänzt (458): Weil der Maßnahmekatalog deutscher Familienpolitik unüberschaubar und intransparent ist und zu Widersprüchlichkeiten zwischen den familienpolitischen und sonstigen verteilungspolitischen Zielsetzungen führt, könne die Wirkung kaum abgeschätzt werden.

Weil die starren Zeittakte der Industriegesellschaft zerbrechen (aber in Schulen und Behörden weiter bestehen) und weil die »lange Anwesenheit am Arbeitsplatz als scheinbarer Nachweis von Produktivität« unverändert notwendig erscheint, stehen Familien oft vor täglichen zeitlichen Zerreißproben (441/442). Damit wird partnerschaftliche Arbeitsteilung erschwert und Zeitstress inzwischen auch aus der Perspektive der Väter und Kinder problematisiert.

Weil sich »in Zeiten knapper Arbeitsplätze« die Beschäftigten genötigt sehen, »fast jede Erwerbsarbeit zu akzeptieren« (442), kann sich eine Politik durchsetzen, die »auf Integration in den Arbeitsmarkt setzt, ohne entsprechende Rahmenbedingungen ... für Beschäftigte mit Sorgeverpflichtungen zu gewährleisten« (443).

Soweit der Ist-Zustand. Die absehbaren Folgen dieser nicht-nachhaltigen Politik werden ebenso klar beim Namen genannt: Kinderwünsche werden reduziert oder ganz aufgegeben, Kinder erhalten nicht die notwendige elterliche Förderung, Beziehungen zerbrechen (443).

Nachhaltige Familienpolitik bedeutet auch einen anderen Umgang mit dem Thema »Fürsorge«. Da die Sorge für andere, nicht mehr wie in der Vergangenheit ausschließlich von Frauen geleistet werden soll/kann, da diese wichtige Aufgabe aber auch nicht vollständig institutionalisiert werden soll/kann, ergibt sich zwangsläufig die Notwendigkeit einer diesbezüglichen Kompetenzerweiterung bei Jungen und jungen Männern. »Dass dies nicht utopisch ist, lässt sich an dem großen Engagement vieler junger Männer im Zivildienst oder in anderen Bereichen freiwilliger sozialer Leistungen ablesen« (447). Sowohl die männliche als auch die weibliche Rollenzuschreibung muss sich also ändern, wenn ein Familienmodell Wirklichkeit werden soll, das man sowohl als »warm« als auch als »modern« bezeichnen könnte. Darüber hinaus würde die längere Lebenserwartung dafür sorgen, dass sich nicht nur die Geschlechterrollen, sondern auch die Generationenrollen erweitern »und immer wieder neu zu gestalten sind« (448). Im letzten (achten) Kapitel wird zu diesem Thema ergänzt, dass die Fürsorge für andere von der Gesellschaft genauso hoch gewertet werden müsste wie ökonomische Leistungen und Aktivitäten, also nicht zu Nachteilen der Sorgenden führen dürfte (454) – ein Gedanke, der wohl zu Recht unter »Zukunftsszenarien« steht.

Und nicht zuletzt bedeutet nachhaltige Familienpolitik, dass auch materiell in Kinder und ihre Lebensumwelt investiert werden muss (449). Eine »neue Integration von Familie, Nachbarschaft und Gemeinde« (450) sei nötig, was nicht nur für die Familien und Kinder, sondern auch für die Nachbarschaften und Stadtteile positive Konsequenzen (Vitalisierung) haben könnte. Was sozialer Polarisie-

rung und Ausgrenzung entgegenwirken könnte. Beim Nachdenken über die Zukunft der Familie in einer flexiblen Gesellschaft würde immer öfter auf Integration, statt auf weitere Ausdifferenzierung der Strukturen gesetzt (453).

Das achte und letzte Kapitel schließlich stellt unterschiedlich strukturierte »Zukunftsszenarien« vor, die z. T. vorausgegangene Überlegungen wieder aufgreifen und zuspitzen, die auch die so genannten gewonnenen Jahre (die bei guter Gesundheit gelebt werden können) mit berücksichtigen und die außer der zeitlichen Struktur auch die räumliche (Zeitraumpfade von Männern und Frauen, 478) mit reflektieren.

Vorgestellt werden im Einzelnen (465-482)

- das »Optionszeitenmodell«, das Pflegezeiten, Bildungszeiten, Sozialzeiten als legitime Unterbrechungen akzeptiert,
- das »Berufsanreicherungmodell«, das neue Verknüpfungen zwischen Erstausbildung, Optionszeiten und Erwerbsunterbrechung erlaubt,
- das »Wunschzeitenmodell«, das insbesondere für Studierende gedacht ist,
- das »Zeitkoordinierungsmodell«, das die Familie ins Zentrum der Taktgeber für Zeitpolitik stellt.

In einem weiteren Szenarium werden Familien mit Kindern als Investoren in den sozialen Nahraum und als wichtige Gruppe für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements betrachtet, um Polarisierung und Ausgrenzung bestimmter Gruppen, aber auch um Schrumpfung der Städte zu verhindern (482-495).

Ein weiteres Szenarium ist dem Thema »Finanzielle Transfers im Lebenslauf« gewidmet und reflektiert u. a. das einkommensabhängige Elterngeld als Beispiel für eine politisch gewollte Lebenslauforientierung (495-511).

Abschließend werden die Szenarien zukünftiger Forschung und ihrer Finanzierungsmöglichkeiten angedeutet, angefangen von der Notwendigkeit der Evaluation relevanter Maßnahmen, über Veränderungen in der amtlichen Statistik und in der Gesetzgebung bis hin zu umfangreichen interdisziplinären und auf Längsschnitte orientierte Forschungen (512-520).

Die Schlussgedanken dieses Kapitels und damit auch des gesamten Berichtes klingen eher bitter als hoffnungsvoll. »Die großen Forschungseinrichtungen, die überwiegend aus öffentlichen Mitteln gefördert werden, haben die Entwicklung und Förderung von Kindern und Familien in modernen Gesellschaften bis heute nicht als Zukunftsaufgabe begriffen (518).

Familienatlas »Potenziale erschließen – Familienatlas 2005«

Der Familienatlas entstand noch im Auftrag der rot-grünen Regierung. Als Ausgangspunkt dient folglich die These: »Familie ist immer dort, wo Kinder sind« (6).

Die Einleitung offenbart unmissverständlich die Zielstellung für Familienpolitik in Deutschland. Zumindest die Offenheit ist anzuerkennen. Es geht um die wirtschaftliche Zukunft des Landes, um kommunale Steuereinnahmen und insbesondere

um den Standortvorteil im europäischen und Weltmaßstab. »Denn ohne junge Familien gibt es keinen Fachkräftenachwuchs, keine neuen Unternehmen, keine Innovationen« (Familienatlas 2005, 4). Familie und Familienleben gelten demnach nicht als Eigenwert oder als legitime »Hälfte des Lebens«, Partnerschaft und Kinder nicht als Quelle von Glück oder auch als natürlicher Anspruch jedes Menschen. Nein, Familie ist hier eindeutig Mittel zum (ökonomischen) Zweck. Von solcher, auf den Kopf gestellter Logik ist auch die Behauptung, dass das »wenig familienfreundliche Klima« in Deutschland eine Folge der »kinderentwöhnten Gesellschaft« sei (5). Vor allem Akademikerinnen blieben immer öfter kinderlos. Zentrale Botschaft des Atlas' ist demnach: Gewöhnen wir uns wieder an, Kinder zu bekommen!

Zunächst sind die statistischen Größen »Geburtenrate«, »Zu- und Abwanderung von Familienhaushalten« und »Bevölkerungsanteil von Kindern und Jugendlichen« zum Faktor »Demografie« zusammengefasst und für jeden Kreis bzw. kleinere Stadt (bis 100 000 Ew) in Deutschland getestet worden. Besonders positiv fällt der demografische Faktor in Süd-Deutschland und in Nordwest-Deutschland aus. Das ist gewissermaßen der deutlichste Hinweis auf Familienfreundlichkeit und hier die zu erklärende Variable.

Analog dazu wurden

- die statistischen Größen »Krippenplätze«, »Hortplätze«, »Anteil der Ganztagsbetreuung« und »Betreuungseinrichtungen insgesamt« zum Faktor »Betreuungsinfrastruktur«,
- die statistischen Größen »Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss«, »Ausbildungsplatzdichte«, »Arbeitslosenquote« und »Arbeitslose unter 25 Jahre« zum Faktor »Bildung und Arbeitsmarkt«,
- die statistischen Größen »Teilzeitquote« und »Beschäftigungsanteil Frauen« zum Faktor »Familie und Beruf« und
- die statistischen Größen »Körperverletzung und Einbruchsdiebstahl«, »Verletzte Kinder im Straßenverkehr« und »Anteil Kinder in Sozialhilfe« zum Faktor »Sicherheit und Wohlstand«

zusammengefasst und pro Kreis getestet. Auch in der Kategorie »Bildung und Arbeitsmarkt« häufen sich die positiven Werte vor allem im Süden und im äußersten Westen Deutschlands. Beim Faktor »Familie und Beruf« konnten auch in den neuen Bundesländern Regionen mit positiven Werten gefunden werden. Für die Faktoren »Betreuungsinfrastruktur« und »Sicherheit und Wohlstand« befinden sich im Familienatlas keine »Landkarten«. Es ist aber zu vermuten, dass bezüglich der Betreuungsinfrastruktur der Osten – historisch bedingt – überdurchschnittlich gut abschneidet.

Bezogen auf die so konstruierten fünf Faktoren, die jeweils eine spezifische Seite der Familienfreundlichkeit beleuchten, ermittelten die Forscher/innen nun insgesamt 8 Gruppen von Kreisen/Städten, denen sie mehr oder weniger passende Namen gaben und die genauer beschrieben sind.

	Demografie	Betreuung	Bildung/AM	Fam./Beruf	Sich./Wohlst.
Gruppe A	gut	schlecht	sehr gut	gut	gut
Gruppe B	sehr gut	sehr schlecht	sehr gut	sehr schlecht	sehr gut
Gruppe C	gut	schlecht	teils-teils	sehr gut	schlecht
Gruppe D	sehr gut	sehr schlecht	gut	schlecht	teils-teils
Gruppe E	(sehr)schlecht	teils-teils	gut/teils-teils	sehr gut/t.-t.	schlecht
Gruppe F	schlecht	sehr gut	sehr schlecht	schlecht	teils-teils
Gruppe G	sehr schlecht	sehr gut	sehr schlecht	teils-teils	schlecht
Gruppe H	schlecht/t.-t.	schlecht	schlecht	t.-t./sehr schl.	sehr schlecht

Legende: Die Bezeichnungen »gut«, »schlecht« usw. sind relativ zum Bundesdurchschnitt zu verstehen.

Gruppe A (»Wo es sich als Familie gut wohnen und leben lässt«) umfasst 88 Kreise und kleinere Städte vor allem am südlichen Rand Deutschlands, aber auch um Schwäbisch Hall, Marburg Biedenkopf, Kulmbach, Bad Kreuznach. Von den ostdeutschen Kreisen gehört lediglich Eichsfeld zu dieser Gruppe. Obige Tabelle zeigt, dass in dieser »familienfreundlichsten« Gruppe die Betreuungssituation für Kinder im Allgemeinen schlecht ist. Die Formulierung »wo es sich als Familie gut wohnen und leben lässt« meint demnach ein Familienleben, in dem ein Elternteil bestenfalls stundenweise erwerbstätig sein kann. Insofern (und in Kenntnis der frauenpolitischen Debatte) darf bezweifelt werden, dass tatsächlich alle Familienmitglieder in den betroffenen Regionen der Formulierung zustimmen würden.

Gruppe B (»Die klassischen Mittelstandsregionen«) umfasst 42 Kreise/Städte, fast ausschließlich in Süddeutschland, offensichtlich Hausfrauen-Regionen. In dieser Gruppe befindet sich kein ostdeutscher Kreis.

Gruppe C (»Regionen mit verdeckten Problemen«) umfasst 34 Kreise/Städte, überwiegend in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, aber auch Tübingen, Bielefeld und Augsburg. Ostdeutschlands Familienprobleme sind offenbar nicht verdeckt, denn zu dieser Gruppe gehört kein ostdeutscher Kreis.

Gruppe D (»Die Unauffälligen«) ist die größte Gruppe und umfasst 92 Kreise/Städte. Auch hier ist festzuhalten, dass Ostdeutschlands Probleme ganz offensichtlich auffallen, denn die »Unauffälligen« befinden sich überwiegend im Norden und Westen, punktuell auch im Süden, gar nicht im Osten.

Gruppe E (»Singlestädte als biografische Durchlaufstationen«) besteht aus 49 Kreisen/Städten, überwiegend Universitäts- und Verwaltungsstandorte, z. B. München, Heidelberg, Göttingen, die Region Hannover, aber auch Teile des Ruhr-

gebietes. Die ostdeutschen Universitätsstädte wie Leipzig, Dresden, Greifswald werden vermutlich in ihrer Familienstruktur nicht durch »durchlaufende Singles« bestimmt, den auch zu dieser Gruppe gehört keine ostdeutsche Region.

Gruppe F (»Refugien für Familien in Ostdeutschland«) mit 62 Kreisen/Städten charakterisiert flächenmäßig etwas mehr als die Hälfte des Ostens. Ein Blick auf die obige Tabelle zeigt: Obwohl die Arbeitsmarktsituation katastrophal ist, sind die Familien in diesen »Zufluchtsorten« offenbar noch nicht völlig verarmt. Im Familienatlas wird die Situation so umschrieben: »Auch in den neuen Ländern gibt es Regionen, die sich – durchaus auch außerhalb der ›Speckgürtel‹ Berlins oder Sachsendreiecks – als eher positive ›Refugien‹ für Familien beschreiben lassen, trotz aller Einschränkungen« (23). Das würde beweisen, dass die Situation im Osten nicht generell mit Abwanderung, Überalterung und strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit beschrieben werden darf.

Zu dieser Gruppe gehört fast das ganze Land Thüringen (außer Eichsfeld und Gera) und große Teile Sachsens (außer Leipzig, Chemnitz, Hoyerswerda und den drei östlichsten Kreisen). Von Sachsen-Anhalt gehören die Kreise Wernigerode, Bördekreis, Ohrekreis, Anhalt-Zerbst, Saalekreis und Wittenberg zur Gruppe F. Brandenburg ist mit Havelland, Potsdam-Mittelmark, Teltow-Fläming, Dahme-Spreewald, Oder-Spree, Elbe-Elster und Spree-Neiße an Gruppe F beteiligt; und Mecklenburg-Vorpommern mit den westnahen Kreisen Ludwigslust, Nordwestmecklenburg, Parchim, Bad Doberan und mit Mecklenburg-Strelitz.

Gruppe G (»Fehlende Perspektiven für Familien«) umfasst das übrige Ostdeutschland, auch Berlin. »Dabei spielt Berlin natürlich eine Sonderrolle: Teile der Stadt weisen eher die Probleme der Singlestädte auf, andere Teile haben eine hohe Geburtenrate bei extrem hohem Alleinerziehendenanteil. Berlin müsste vor diesem Hintergrund separat genauer untersucht werden« (25). In diesen ausschließlich ostdeutschen Regionen gäbe es »eine Besorgnis erregende demografische Entwicklung« (25) mit niedrigen Geburtenraten und sehr hohen Abwanderungsraten für Familien. Trotz umfangreicher Betreuungskapazitäten, auch für Ganztagsbetreuung, »die – sogar im europäischen Maßstab – einen Spitzenplatz darstellen« (25). Diese perspektivlosen Regionen häufen sich im östlichen Mecklenburg-Vorpommern, im nördlichen Brandenburg, im östlichen Sachsen und sowohl im nördlichen als auch im südlichen Sachsen-Anhalt.

Gruppe H (»Städte im Strukturwandel«) besteht aus 21 westdeutschen Städten, »die sich am ehesten als ehemalige Industriestädte ... charakterisieren lassen« (27). Es gehören Ruhrgebietsstädte dazu, aber auch Bremen, Kassel, Offenbach und – mit Sonderrolle – auch Hamburg und Köln.

Alles in allem vermittelt der Familienatlas – mit ostdeutscher Brille gelesen – eine übersichtliche Situation. Vom Kreis Eichsfeld abgesehen, der schon unter DDR-Bedingungen oft eine Sonderrolle einnahm, konzentrieren sich die neuen Bundesländer auf die beiden Gruppen F und G. In beiden Gruppen gibt es vergleichsweise gute Betreuungsmöglichkeiten und sehr schlechte Bildungs- und Ar-

beitsbedingungen. Und letztere sind es offenbar, die vor allem die demografische Entwicklung bestimmen. Dass sich die Geburtenhäufigkeit und die Abwanderungsraten von Familien zwischen den beiden Gruppen (leicht) unterscheiden, hängt offensichtlich mit dem unterschiedlichen Sicherheits- und Wohlstandsniveau zusammen.

Bekanntlich belegen auch andere Untersuchungen und Sozialberichte, dass die Armutsrisiken in den östlichen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns, in den Berlin fernem Regionen Brandenburgs, im östlichen Sachsen und in Sachsen-Anhalt besonders hoch sind. Insofern ist die Behauptung im Siebten Familienbericht, dass die Situation in Ostdeutschland wesentlich besser sei, als sie der Atlas darstellt, wohl eher Zweckoptimismus.

Schlussbemerkungen

Familienpolitik, so scheint es in letzter Zeit, hat in Deutschland einen höheren Stellenwert bekommen. Dieser höhere Stellenwert ist leicht zu begründen, nämlich mit einer auch im europäischen Durchschnitt auffallend geringen Geburtenrate. Vor allem hoch qualifizierte Frauen schieben in Deutschland die Realisierung ihres Kinderwunsches biografisch immer weiter hinaus, um den Wunsch schließlich zu reduzieren oder gar zu »löschen«. Das wird zwar kaum als individuelles Problem diskutiert, wohl aber als gesellschaftliches oder genauer als ökonomisches Dilemma. Der Standort Deutschland sei in Gefahr.

Wenn in dem Zusammenhang von der »Kehrseite der weiblichen Emanzipation« (Gaschke 2005) die Rede ist, dann werden nicht nur DDR-Erfahrungen ignoriert, sondern auch die Tatsache, dass es im gegenwärtigen Europa Gesellschaften gibt, in denen eine vergleichsweise hohe Geburtenrate einer hohen weiblichen Berufstätigkeit nicht im Wege steht, in denen die Arbeitslosigkeit geringer und die männliche Lebenserwartung höher ist. In solchen Ländern (Beispiel Schweden) stehen demnach nicht die »Kollateralschäden« des Emanzipationsprozesses, sondern die zusätzlichen Effekte im Vordergrund. Hierzulande jedoch wird gegenwärtig auffällig oft auf die »natürliche Verantwortung« der Frauen verwiesen. Nur die Großmütter, Mütter und Töchter seien noch in der Lage, Deutschland zu retten – so etwa die neueste Botschaft des Mitherausgebers der FAZ (Schirmmacher 2006).

Zu spüren ist der höhere Stellenwert von Familienpolitik vorerst vor allem an Behauptungen und Versprechungen in regierungsamtlichen Dokumenten. So steht in der Regierungsstellungnahme zum Siebten Familienbericht, dass der Perspektivwechsel hin zu einer nachhaltigen Familienpolitik, den die Sachverständigenkommission fordert, bereits vorgenommen worden sei. Auch der Nationale Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung vom 9. August 2006 enthält die Aussage, dass der Perspektiv- und Paradigmenwechsel in der Familienpolitik inzwischen vollzogen sei. Was das im Einzelnen bedeuten könnte, wären die Behauptungen wahr, ist kaum vorstellbar – für die Wirtschaftspolitik, für die

Finanzpolitik, für die Wohnungspolitik, für die Bildungspolitik ... Männerzentriertheit und Erwachsenenorientierung wären plötzlich keine tragenden Säulen der Politik mehr. Hierarchische Machtstrukturen würden abgebaut. Die Leistungsgesellschaft wäre in Frage gestellt, weil »gesellschaftlicher Fortschritt« anders definiert wäre. Arbeit in der Öffentlichkeit hätte den gleichen Stellenwert wie Arbeit im Privathaushalt. Wie gesagt – unvorstellbar.

Literatur

- Familienatlas 2005. »Potenziale erschließen – Familienatlas 2005«, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Prognos AG Berlin, »Die Zeit«. Berlin
- Gaschke, Susanne 2005: Die Emanzipationsfalle. Erfolgreich, einsam, kinderlos. München
- Händle, Christa 1998: Lehrerinnen in System und Lebenswelt. Erkundungen ihrer doppelten Sozialisation. Opladen
- Kaufmann, Eva u. a. 1997: »Als ganzer Mensch leben«. Lebensansprüche ostdeutscher Frauen. In: Behrend, Hanna (Hrsg.) Auf der Suche nach der verlorenen Zukunft, Band 5. Berlin
- Kirchhöfer, Dieter u. a. 2003: Kindheit in der DDR. Die gegenwärtige Vergangenheit. Frankfurt/Main
- Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht der Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« des 13. Deutschen Bundestages, 1998. Bonn
- Merkens, Hans u. a. 1996: Schuljugendliche in beiden Teilen Berlins, Tendenzen der Entwicklung von 1990 bis 1995. Berlin
- Schirmacher, Frank 2006: Minimum. Vom Vergehen und Neuentstehen unserer Gesellschaft. München
- Schröter, Ursula u. a. 2005: Patriarchat im Sozialismus? Nachträgliche Entdeckungen in Forschungsergebnissen aus der DDR. Berlin
- Siebter Familienbericht »Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik« 2005
- Voigt, Peter u. a. 1996: Qualifizierte Sozialberichterstattung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Allein Erziehende, kinderreiche Familien und Frauen, Universität Rostock. Rostock
- Stellungnahme der Bundesregierung zum Siebten Familienbericht, 2006. Berlin
- Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung, 2006.. Berlin

2.2.5 Migrant/innen

Wilfried Barthel

Grundsätzliches

Bei einer insgesamt expandierenden Berichterstattung der Bundesregierung und ihrer Organe zu zahlreichen, für die Gesellschaft relevanten Themenkreisen hat in den vergangenen Jahren die Aufmerksamkeit für Fragen der Migration und für die Integration von Ausländer/innen in die bundesdeutsche Gesellschaft eine wachsende Bedeutung bekommen. Der damit verbundene politische und wissenschaftliche Diskurs hatte und hat sowohl eine internationale, europäische als auch eine nationale Dimension und wird von den Medien seit Jahren aufmerksam begleitet.

In der Öffentlichkeit wurden und werden Fragen, die mit Zuwanderung, Ausländer/innen und Integration verbunden sind, reflektiert und zuweilen kontrovers diskutiert. Gerade in der Gegenwart gibt es in den öffentlichen Debatten eine deutlich gewachsene Aufmerksamkeit für die genannten Fragen.

Es kann daher nur begrüßt werden, wenn durch Bund und Länder, durch ihre für Zuwanderung und Integration zuständigen Institutionen und durch die Wissenschaft dem gewachsenen Aufklärungsbedarf verstärkt Rechnung getragen wird, unter anderem mit den Berichten der Bundesbeauftragten für Migration, den Migrationsreporten des Rates für Migration oder dem Datenreport des Statistischen Bundesamtes, die hier im Zentrum der Aufmerksamkeit stehen.

Im Kern geht es einem gewachsenen Teil von Verantwortungsträgern in der Politik darum, wie unter den sich verändernden internationalen ökonomischen Bedingungen, in Übereinstimmung mit Regelungen in der Europäischen Union und im Rahmen eines neuen Zuwanderungsgesetzes mit Zuwanderung umzugehen ist. Nicht die Zuwanderung an sich, wie in früheren Berichten, sondern **Integration** avanciert nunmehr zum Schlüsselwort politischen Handelns und universitärer Untersuchungen. In den Mittelpunkt werden damit vorrangig Fragestellungen gerückt, wie Zuwanderung beziehungsweise Integration nicht nur rechtlich, sondern auch *praktisch* zu gestalten sind. Gefragt wird in den hier analysierten Berichten in diesem Zusammenhang auch nach Fortschritten, die zu verzeichnen sind, und welche Hemmnisse bei der Integration von Zuwanderer/innen fortwirken. Verbunden mit reichem Datenmaterial werden zahlreiche Lebensbereiche analysiert, dokumentiert und in Bezug auf das Recht (national und europäisch), auf Bildung, Arbeit, Sozialraum, Wohnen, Interkulturelle Öffnung, Integrationsförderung, Kriminalität und Gewalt, Religionen, Diskriminierung oder Förderprogramme für die Integration thematisiert.¹

¹ Die Entwicklung des Rechts im Rahmen der EU und entsprechende nationale Regelungen, wie im Migrationsbericht 2005 der Ausländerbeauftragten Marieluise Beck ausführlich entwickelt, bleiben hier weitgehend außer Betracht.

Die Wissenschaft machte vor einigen Jahren darauf aufmerksam, dass die Koalitionsregierung von SPD und Grünen, in deren Verantwortung der Migrationsbericht von 2004 erstellt wurde, seinerzeit auf die Anforderungen der Globalisierung, auf Erkenntnisgewinne und Regelungen in der EU mit einem **Perspektivenwechsel** in der Ausländer- bzw. Migrationspolitik geantwortet habe. Damit reagierte die rot-grüne Koalitionsregierung am Ausgang der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts im Prinzip einerseits auf ökonomische Zwänge, die sich längere Zeit angestaut hatten, darunter auf den Ruf der deutschen Wirtschaft nach qualifizierten Fachkräften (Green Card) sowie andererseits auf demografische Erfordernisse, auf die latente Gefahr der Überalterung der deutschen Gesellschaft in der Folge drastischer Geburtenrückgänge. Immerhin konnte der Alterungsprozess der deutschen Gesellschaft durch die Zuwanderungen ausländischer Arbeitskräfte und deren Familien abgeschwächt und die stark zurückgegangene Geburtenrate deutscher Inländer bisher immer noch ausgeglichen werden (Datenreport 2004, 32). Schließlich gab und gibt es Vorschläge linker oder außerparlamentarischer Kräfte, sich multikulturellen Tendenzen in der europäischen Kultur in der Folge von Zuwanderung nicht zu verschließen.

Dennoch blieben ökonomische Überlegungen vorrangig, denn Globalisierung sowie Überlegungen zur Schaffung und Stärkung eines einheitlichen (west)europäischen Wirtschaftsblocks im Rahmen der EU kanalisiert den politischen Druck auf eine eher vorsichtige, moderate Öffnung für die geregelte Zuwanderung, ungeachtet einer andauernden, mehrheitlich eher negativ geführten Ausländerdiskussion in den sich rechts von der Mitte befindenden politischen Kreisen. Tatsache ist, dass die Zuwanderung seit der Mitte der neunziger Jahre, nach den Bürgerkriegen auf dem Balkan, stark rückläufig war und ist. Beispielsweise wurden 1996 noch 14 389 Asylsuchende registriert, 1997 halbierte sich diese Zahl auf 8 443. Im Jahr 2000 wurden 3128 und im Jahre 2002 lediglich 2 379 Asylsuchende aufgenommen. Die Anerkennungsquote der Asylverfahren fiel im gleichen Zeitraum von 7,4 Prozent auf 1,8 Prozent (Datenreport 2004, 51).

Neu ist in den von den Grünen geprägten Konzepten, dass Einwanderung mit längerfristiger Bleibeabsicht nicht mehr vordergründig als Problem einer ökonomischen, sozialen, kulturellen und damit auch politischen *Belastung* des Staates angesehen wird. Im Nachvollzug werden gewissermaßen objektive, langfristige Folgewirkungen der von einer langen Konjunkturopoche getragenen Einwanderungswelle der fünfziger und sechziger Jahre nunmehr anerkannt und den entstandenen Gegebenheiten mit der Forderung nach Integration Rechnung getragen. Immerhin sind seit 1954 insgesamt 33,9 Millionen Menschen in das Bundesgebiet zugewandert (Migrationsbericht 2005, 361). Migrantinnen und Migranten erscheinen in der Berichterstattung der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration jetzt, im Gegensatz zu den Etappen 1 und 2 der Wanderungsbewegung²,

2 In der Phase 1 der Zuwanderungspolitik (1954 bis 1972) hatte die Zuwanderung ausschließlich ökonomische, konjunkturelle Gründe. In der Phase 2 (1973 bis 1989) wurde die Zuwanderung deutlich gebremst durch einen

nicht nur als ein Kriterium für den Arbeitsmarkt oder als eine spezifische Problem-Klientel sondern *auch* als positiver Faktor der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder kulturellen Entwicklung. Dem sei, so wird im Migrationsbericht 2005 ausdrücklich verlangt, durch eine *aktive* Integrationspolitik vor Ort Rechnung zu tragen. Es reiche nicht aus, »Integration nur zu fordern, man muss sie auch fördern und Angebote machen, die Identität und das Gefühl von Zugehörigkeit ermöglichen« (Migrationsbericht 2005, 30).

Vertreter der Sozial-, speziell der Migrationswissenschaften konstatierten das als Ausdruck einer verspäteten Anerkennung ihrer Erkenntnisse. So ist in den Arbeiten von Bartelheimer nachzulesen, dass eine Ausländerpolitik im Sinne eines lediglich »verzögerten rechtlichen Nachvollzugs empirisch gegebener Tatsachen« auf Dauer nicht mehr unwidersprochen hingenommen werden könne. Denn auch von Sozialverbänden sowie Teilen des eher linken Parteienspektrums sei schon längere Zeit nachhaltig der Übergang von einer restriktiven zu einer *aktiven* Migrationspolitik gefordert worden (Bartelheimer 2005, 360).

Dass mit der Akzentuierung von Integration Tendenzen eines restriktiven Umganges mit den Zugewanderten nicht vom Tisch sind, belegt die Komplizierung vieler rechtlicher Regelungen im neuen Zuwanderungsgesetz von 2002. Beleg ist dafür aber auch der aktuelle Diskurs, die Zuwanderung in den von der Union und CSU geführten Ländern an eine Staatsbürgerkundeprüfung, an den Nachweis der Verfassungstreue, an qualifizierte Deutschkenntnisse oder an die Anerkennung einer deutschen Leitkultur zu binden. Nicht zu übersehen ist darüber hinaus, dass beispielsweise 2002 von den insgesamt 71 127 Asylsuchenden lediglich 2379 als Asylberechtigte im Sinne des Zuwanderungsgesetzes anerkannt worden sind (Datenreport 2004, 51).

Politisch-humanitäre Zuwanderung und neue Begrifflichkeit

Die plötzlichen Grenzöffnungen in der Mitte Europas am Beginn der neunziger Jahre und die ethnischen Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien hatten der Migration neben der ökonomischen noch eine andere, eine für die Bundesrepublik Deutschland neue politische Dimension gegeben. Die einseitig ökonomisch orientierte Zuwanderung der früheren Jahre wurde ergänzt durch den zunehmenden Anteil **politisch-humanitär** motivierter Zuwanderung (Bartelheimer 2005, 360).

Diese politisch-humanitäre Hinwendung zu den Zuwanderern, wie sie Bartelheimer konstatiert, spiegelt sich rein quantitativ in einer Reihe von der Bundesregierung nach 2000 zu verschiedenen Themen initiierte sozialpolitische Berichte

gesetzlich festgelegten Anwerbestopp und war nicht zuletzt dem Nachzug einer so genannten 3.Generation vorbehalten, der auch in der Phase 3 (nach 1990) weiter wirkte. In der bisher letzten 3. Phase war zudem die Zuwanderung deutscher Aussiedler/innen aus Russland, den sowjetischen Nachfolgestaaten und anderen osteuropäischen Staaten politisch gewollt und forciert worden. Die Zuwanderungszahlen sind nach dem Jahr 2000 aber marginal und werden von den Parteien oder in der öffentlichen Debatte eher übertrieben und gelegentlich für politische Zwecke instrumentalisiert (Bartelheimer 2005, 353/355).

und im Anteil wider, den darin Migrantinnen und Migranten erhalten haben. Regelmäßig gibt es jetzt den bereits zitierten Bericht der/des Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration.³ Erfreulicherweise haben in diese Form der Öffentlichkeitsarbeit, nicht zuletzt in der Begrifflichkeit, wissenschaftliche Ergebnisse der Migrationsforschung an verschiedenen Universitäten Eingang gefunden, die jährlich in einem Report sehr weit gefächerte und differenzierte Forschungsergebnisse vorstellen, mit einer jeweiligen Schwerpunktsetzung. So hatte der vom Rat für Migration herausgegebene Migrationsreport 2002 im Rahmen einer breit gefächerten Forschung zu Wanderungsbewegungen und ihren Folgen an verschiedenen Universitäten und ihren Instituten den Schwerpunkt dieser Anthologie auf das Thema »Migration« gelegt.⁴ Der Migrationsreport 2004 stellt – so im Vorwort dieser Publikation – angesichts der aktuellen »politischen Diskussions- und Entscheidungslage« nunmehr das Thema »Integration« in den Vordergrund des Reports (Oberndörfer 2004, 9).

In dem Migrationsreport 2004 wird von Oberndörfer einleitend auf die historische Abfolge der Berichterstattung der Bundesregierungen zur Integrationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland und zur Integration von Ausländer/innen aufmerksam gemacht. Danach gab es im Herbst des Jahres 1979 ein erstes Memorandum des Ausländerbeauftragten der Bundesregierung. Dieses fand, wie Oberndörfer im Migrationsreport 2004 feststellt, ebenso wenig Gehör wie ein von Migrations- und Integrationsforschern 1994 erschienenes »Manifest der 60: Deutschland und die Einwanderung«. Auch nach einem Bericht aus dem Jahre 2001, der im Auftrag von Bundesinnenminister Schily von der von ihm eingesetzten Unabhängigen Kommission Zuwanderung erstellt wurde, sei die politische Entscheidungsfindung immer noch eher langsam vorangekommen. Sie wurde zudem rechtlich ausgebremst, da das 2002 ausgearbeitete Zuwanderungsgesetz nur mit einer umstrittenen Bundesratsabstimmung zustande gekommen und daher eine Verfassungsklage anhängig war (Oberndörfer 2004, 8 ff.).

Ungeachtet kritischer Vorbehalte und widerstreitender politischer Konzepte zur Integrationspolitik der Bundesregierung hat es nicht zuletzt dank wissenschaftlicher Vorleistungen erkennbare Klärungen in der Begrifflichkeit des politischen Handelns gegeben. Dazu ebenso beigetragen hat ein anhaltender politischer Diskurs zu gesetzgeberischen Initiativen in der Europäischen Union. Dieser war verbunden mit der Frage nach einer einheitlichen Definition, die unter anderem die Datenerfassung und deren internationale Vergleichbarkeit erleichtern sollte. Damit konnten die von der offiziellen Statistik bislang genutzten Standards ergänzt und

3 Berichterstattungen der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländer/innen in Deutschland gab es im Jahre 2002 und 2005, ebenso thematisiert die Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland, Arbeit und Lebensweise aus dem Jahre 2005 in einem gesonderten Abschnitt (III.5) Fragen der Integration.

4 Zahlreiche Forschungsergebnisse zur Integrations- und Migrationsforschung werden unter anderem in den Heften der IMIS-Beiträge, herausgegeben vom Institut für Migrationsforschung an der Universität Osnabrück, publiziert.

die Politik gezielter auf den ganzen Umfang der Integrationsproblematik orientiert werden.

Weitgehende Übereinstimmung besteht jetzt darin, dass **Staatsbürgerschaft** und **Herkunftsland** allein keine hinreichenden Kriterien sind, um den Umfang der integratorischen Aufgaben des Staates und der zumeist kommunalen Bemühungen abzubilden, obgleich die offizielle Statistik, wie an umfangreichem tabellarischen⁵ Material zu erkennen ist, noch immer zu wenig Veränderungen und Erweiterungen realisiert.

Dennoch hat sich ansatzweise durchgesetzt, nicht nur von Staatsbürgerschaft, Herkunft oder Nationalität auszugehen, sondern Integrationspolitik auf **Personen mit Migrationshintergrund** zu fokussieren. Erst ein solches Herangehen ermöglicht, viel genauer jene in der Bundesrepublik lebenden Bürger, neben den offiziell als Ausländer/innen geltenden Personen, zu erfassen, die zwar die Einbürgerung im Sinne einer deutschen Staatsbürgerschaft nach einer gesetzlich vorgeschriebenen Prozedur vollzogen haben und im Besitz eines deutschen Passes sind und bei denen dennoch ihre Herkunft nachwirkt.⁶

Die mit der Einwanderung verbundene soziale wie kulturelle Eingliederung kann, so wird jetzt weitgehend Parteien übergreifend argumentiert, nicht nur im Rahmen eines bloßen Verwaltungsaktes gelöst werden, was nichts anderes bedeutet, als Integration auf einen rein bürokratischen Vorgang zu reduzieren. Denn die einmal objektiv gegebenen Migrationsmerkmale des Herkunftslandes beeinflussen auch nach der Einbürgerung nachhaltig und langfristig die sozialen Lagen, die Familiensituationen, den Bildungsstand, die Sprache, die Religionen und andere kulturelle Eigenschaften der Zugewanderten, ungeachtet einer im Asylverfahren anerkannten deutschen Staatsbürgerschaft.

Ausländer/innen in Deutschland 2005

Die Dimensionen des Wandels zu einer *aktiven* Integrationspolitik macht der folgende Vergleich sichtbar: Zum gegenwärtigen Zeitpunkt leben laut Bericht 6,7 Millionen ausländische Staatsangehörige in der Bundesrepublik Deutschland (Migrationsbericht 2005, 30). Der Datenreport von 2004 weist für die Jahre 2000 sogar etwas mehr, nämlich 7,3 und für 2002 insgesamt 7,4 Ausländer/innen aus, was 8,9 Prozent der Bevölkerung entspricht (Datenreport 2004, 49). Im Datenreport 2006 wurden diese Prozente geringfügig nach unten, auf 8,8 Prozent korrigiert (Datenreport 2006, 41). Noch einmal so viele Zugewanderte werden im Prinzip hier aber statistisch nicht erfasst, da diese im Besitz eines deutschen Passes sind.

5 Die Daten zum Zuwanderungsgeschehen stützen sich auf sekundärstatistische Auswertungen prozessproduzierter Daten des Meldewesens, des Ausländerzentralregisters, Zugangszahlen für Spätaussiedler und Asylbewerber. Die Migrationsbevölkerung sowie Differenzierungen nach Migrationsmerkmalen werden anhand von Mikrodaten des MIKROZENSUS (MZ) sowie des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) erfasst.

6 Im MIKROZENSUS 2005, der 2006 der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurde, ist diesem Anliegen erstmals Rechnung getragen worden und werden personenbezogene Daten auch nach dem Migrationshintergrund erfasst.

In der Statistik erscheinen diese ca. 7,5 Millionen folgerichtig als deutsche Staatsbürger und nicht als Ausländer/innen. Im Sinne ihrer nachwirkenden Herkunftsmerkmale handelt es sich dennoch um Zugewanderte, um Eingebürgerte, darunter um Kinder ausländischer Eltern oder binationaler Ehen, die bereits mit der Geburt zu deutschen Staatsangehörigen geworden sind (Migrationsbericht 2005, 30).

Selbstverständlich waren und sind auch die Aussiedler/innen oder so genannte Spätaussiedler/innen aus vorwiegend osteuropäischen und südosteuropäischen Staaten rechtlich gesehen nicht ausländischer Herkunft, obwohl diese einen Migrationshintergrund und die Spätaussiedler/innen nicht selten beträchtliche sprachliche Defizite hatten und weiterhin haben. Insgesamt sind von 1950 bis 2002 etwa 4,3 Millionen Deutsche aus den Ostgebieten des ehemaligen Deutschen Reiches sowie aus Ost- und Südosteuropa aufgenommen worden. Nach der Wende, im Jahr 1990 wurde mit rund 397 000 Personen die mit Abstand höchste Aussiedlerzahl registriert. 1991 bis 1997 kamen knapp 231 000 (1992) und 134 000 (1997) Spätaussiedler/innen jährlich in das Bundesgebiet. Erst dann waren die Zahlen sichtbar rückläufig und erst nach 2000 kamen weniger als 100 000 Aussiedler/innen pro Jahr nach Deutschland (Datenreport 2004, 31 ff.).

Im Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung, Arbeit und Lebensweise wird folgerichtig resümiert, dass eine Migrationsberichterstattung, die allein auf Daten statistischer Ausländer/innen beruht, nur einen rasch abnehmenden Teil der Zugewanderten erfasst. Das dürften überwiegend eher Personen mit ungünstigerem sozialen Status sein, während die in der deutschen Bevölkerung »versteckten« Menschen mit Migrationshintergrund gerade die ökonomisch und sozial eher erfolgreich verlaufenden Einwanderungsgeschichten seien, wogegen in der Ausländerstatistik überwiegend Personen mit ungünstigerem sozioökonomischen Status verbleiben. Im Jahre 2001 zählten 9,1 Prozent der Gesamtbevölkerung zu dieser Personengruppe mit mindestens einem Migrationsmerkmal in der Familie (Bartelheimer 2005, 361 ff.).

Das ist der Hintergrund, wenn die Beauftragte der BRD für Migration, Flüchtlinge und Integration Marieluise Beck im Vorwort ihres Berichtes jenen entgegen tritt, die Migration nur unter erschwerten Bedingungen zulassen oder mit *repressiven* Maßnahmen auf ein Minimum reduzieren wollen. Im Jahr 2004 könne nämlich, so Beck, niemand mehr die Augen davor verschließen, dass die BRD eine »Einwanderergesellschaft ist, deren Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten ethnisch, kulturell und religiös immer vielfältiger geworden ist«. Die Integration dieser Bürger müsse demzufolge eine der »zentralen Zukunftsaufgaben« sein. Sie resümiert, allerdings unbeeindruckt von den tatsächlich eher marginalen abgeschlossenen Asylanerkennungsverfahren, die völlig im Gegensatz zu den Asylbewerberzahlen stehen, sie sei bereits auf gutem Wege. Das zeigten, so Beck im Jahr 2004, der Abschluss des Zuwanderungsgesetzes, die Einführung einer Zielgruppen übergreifenden Erstförderung von Neuzuwandernden, die Verabschiedung einer Reihe europäischer Richtlinien im Migrations- und Flüchtlingsbereich, erste bildungs-

politische Konsequenzen, die auf Länderebene aus PISA gezogen worden sind, Diskussionen um ein Antidiskriminierungsgesetz, vielfältige kommunale Integrationsstrategien, die interkulturelle Ausrichtung sozialer Dienste und anderer zivilgesellschaftlicher Initiativen (Migrationsbericht 2005, 29).

Folgen wir wissenschaftlichen Arbeiten zu dem genannten Bericht, dann ist der Migrationsstatus in der Tat eine sozialstrukturell bedeutsame Tatsache, zumal er ein wichtiges Moment sozialer Ungleichheit ist. Denn »sowohl der besondere Rechtsstatus, der Migration zugewiesen wird, als auch kulturelle Unterschiede in der Lebensweise von Gruppen mit Migrationshintergrund beeinflussen gesellschaftliche Teilhabechancen«. Dazu würden allerdings über die zur Zeit verfügbaren, weitere, zusätzliche Daten für die Sozialberichterstattung benötigt, »über das Gelingen ihrer objektiven (strukturellen) Teilhabe, wie über den Grad ihrer subjektiven (kulturellen) Angleichung« (Bartelheimer 2005, 352).

Nach dem MIKROZENSUS 2001 wurden insgesamt 7,5 Millionen, das sind 9,1 Prozent der Gesamtbevölkerung, zur Personengruppe mit eigenen Migrationserfahrungen gezählt, da der *Geburtsort* allein zur Grundlage eines Migrationsstatus genommen worden ist. Es liegt auf der Hand, dass sich der Anteil der Zugewanderten weiter erhöht, wenn alle Migrationsmerkmale erschlossen werden, auch für die im Haushalt lebenden oder zur Familie gehörenden Personen. Fast die Hälfte der Zugewanderten, insgesamt 3,3 Millionen oder 4,0 Prozent der Gesamtbevölkerung, sind heute im Besitz eines deutschen und zum Teil eines zweiten Passes⁷. Zwei Drittel der zunächst ausländischen Kinder unter 15 Jahre sind demzufolge, wird der Pass zugrunde gelegt, keine Immigranten mehr. Das sind in absoluten Zahlen eine Million Kinder oder 7,7 Prozent der entsprechenden Altersgruppe (Bartelheimer 2005, 352).

Erfreulicherweise werden im MIKROZENSUS 2005 erstmalig in einer offiziellen Statistik Ausländer/innen und Deutsche mit Migrationshintergrund gemeinsam erfasst. Nach den Worten des Leiters des Statistischen Bundesamtes, Johann Hahlen, sei es nunmehr »amtlich«, dass in Deutschland 2005 7,3 Millionen Ausländer/innen und nochmals 8 Millionen Deutsche mit Migrationshintergrund gelebt hätten. Das sind insgesamt 15,3 Millionen Bürger mit Migrationshintergrund: Das bedeute, dass Deutschland ein »Zuwanderungsland« sei und sich den daraus ergebenden Verpflichtungen nicht entziehen könne. Die seit 1950 Zugewanderten mit entsprechenden spezifischen sozialen wie kulturellen Wurzeln stellten heute mit 19 Prozent fast ein Fünftel der in der Bundesrepublik lebenden Bevölkerung.

Bei den genannten Zahlen ist von Bedeutung, dass der Zusammenhang von Migration und Arbeitsmarktkonjunktur seit 1990 sich deutlich abgeschwächt hat und Zuwanderung in viel stärkerem Maße politisch und humanitär motiviert ist. Plau-

7 Beispielsweise fehlt im MIKROZENSUS vergangener Jahre die Angabe des Geburtsortes bei etwa 1,0 Mill. Einwohnern (Bartelheimer 2005, 362).

sibel sei zudem, dass der Familiennachzug eine Entkoppelung der Migration von der Konjunktur befördere.⁸

Um den gewandelten Anforderungen statistisch noch besser gerecht zu werden, unterbreitet der Bericht zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland praktikable Vorschläge, wie von der Statistik her jene Personengruppen mit und ohne Migrationshintergrund eindeutiger als nur vom Geburtsort her unterschieden werden können. Möglich wäre, so der Bericht, zum Beispiel differenzierte und unveränderliche, darunter *biologische* Migrationsmerkmale in die Statistik einzubeziehen. Dabei wird auf drei Kriterien verwiesen, die geeignet sind, einen Migrationshintergrund statistisch umfassender zu differenzieren (Bartelheimer 2005, 378 ff.). Dazu gehörte, neben den bekannten Daten zu Geburtsorten außerhalb Deutschlands (nach Ländern oder Ländergruppen), zur Staatsangehörigkeit (nach erster bzw. zweiter Staatsangehörigkeit), auch entsprechende Merkmale der Eltern, der Lebenspartner und anderer Mitglieder im Haushalt oder in der Familie zu erfassen. Weitere Daten sind jene, wie sich Gruppen nach ihrer objektiven (strukturellen) wie nach ihrer subjektiven, darunter kognitiven, identifikativen und von ihrer sozialen Teilhabe her unterscheiden, des Weiteren Umfragedaten zur Sprachkompetenz, zum Bleibewunsch und zur Identifikation mit dem neuen Staat, rechtlich oder kulturell. Wichtig wären zudem Erkenntnisse aus qualitativen Migrationsstudien »für eine validere Erhebung solcher Einstellungen in Bevölkerungsumfragen«. Daraus wären dann Erkenntnisse zu nutzen, wie sie unter anderem im Migrationsreport 2004 herausgearbeitet worden sind: zur Frage der Assimilation von Ausländer/innen in Einwanderergesellschaften (Migrationsreport 2004, 43 ff.), zur Rolle der Islamischen Gemeinschaft Milli Görüş (Migrationsreport 2004, 67 ff.), zur Frage ethnischer Kolonien in Staaten (Migrationsreport 2004, 97 ff.) oder zum Problem von Mehrsprachigkeit und Mehrsprachigkeit bei Einwanderer/innen in Deutschland (Migrationsreport 2004, 117 ff.).

Migration in der DDR und in den neuen Bundesländern

Im Zuge einer Reihe von Gewaltdelikten gegen Ausländer/innen in den neuen Bundesländern ist wiederholt von Politikern eher rechter Provenienz und in Medien der Vorwurf erhoben worden, der DDR-Bürger habe das einvernehmliche Zusammenleben mit Ausländer/innen nie »trainieren« können. Es habe nie eine nennenswerte Zuwanderung gegeben und der Staat habe sich generell gegenüber anderen Ländern und ihren Bewohnern »abgeschottet«. Das stimmt so pauschal nicht, denn einerseits gab es seit den siebziger Jahren zahlreiche Vertragsarbeiter aus Vietnam, vor allem aber auch aus Polen oder Ungarn, denen der Kontakt zu DDR-Bürgern keinesfalls verwehrt, wenngleich eingeschränkt war. Andererseits gab es massenhafte enge Verbindungen in das Ausland, in der Regel auf gesell-

8 Insofern scheint plausibel zu sein, etwa mit dem Jahr 2000 eine neue, 4. Migrationsphase einzuführen, wie bei Bartelheimer angedacht, da immer weniger die alten konjunkturellen Gründe Zuwanderung motivieren.

schaftlicher Ebene, von Parteien, Massenorganisationen, Betrieben, Verwaltungen, Wissenschaftseinrichtungen und in der Kultur, dann Individualreisen, weitgehend begrenzt allerdings auf das »sozialistische Ausland«. Zudem arbeiteten DDR-Bürger in zahlreichen Gremien der UNO, der UNESCO oder in den NGO's (non-governmental organizations).

Dennoch kann nicht übersehen werden, dass es eine »von Umfang her mit den Verhältnissen im früheren Bundesgebiet vergleichbare Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht gegeben hat. Ende 1989 lebten beispielsweise in der DDR rund 191 000 Ausländer/innen. Das waren lediglich 1,2 Prozent der Bevölkerung. Der Anteil im alten Bundesgebiet betrug dagegen im gleichen Jahr 7,7 Prozent (Datenreport 2004, 48/49). Individuelle Kontakte waren erheblich erschwert, denn die Unterbringung der Vertragsarbeiter/innen erfolgte in der Regel getrennt von der sonstigen Bevölkerung, zum Teil in unmittelbarer Nähe zu den Betrieben, »abgeschottet« und wohl verwahrt in Wohnheimen oder anderen Massenquartieren. Enge persönliche Beziehungen und Ehen zwischen Vertragsarbeiter/innen und DDR-Bürger/innen waren in der Regel nicht erwünscht, obgleich nicht zu vermeiden. Auch Studierende aus arabischen, afrikanischen oder lateinamerikanischen Ländern waren zeitweilig »Geduldete«. An einen über das Studium hinaus gehenden Aufenthalt oder an eine Einbürgerung war im Einvernehmen mit den delegierenden Staaten oder politischen Bewegungen nicht gedacht. Eine multikulturelle DDR-Gesellschaft stand außerhalb jeder offiziellen staatlichen politischen Überlegung und wurde nur im Rahmen eines regulierten Austausches und der Aneignung internationaler humanistischer kultureller oder künstlerischer Werte diskutiert.⁹

Im Übrigen steigt erst seit 1992 die Zahl der Ausländer/innen in einigen der neuen Bundesländern und in Berlin-Ost – auch als Folge von Asylsuchenden und der Aufnahme von Spätaussiedler/innen – Jahr für Jahr leicht an, ohne allerdings die West-Ost-Differenz auszugleichen. Diese lag Ende 2002 bei 2,3 und 2004 mit 2,4 Prozent immer noch deutlich unter dem Durchschnitt der gesamten Bundesrepublik (Datenreport 2006, 43).

Tendenziell ungünstigere soziale Lagen bei Zugewanderten

Im Migrationsbericht 2005 der Bundesbeauftragten für Migration wird jene These Bartelheimers bestätigt, dass Ausländer/innen zu sein mehrheitlich mit einem ungünstigeren »sozioökonomischen Status« verbunden ist (Bartelheimer, 362), dass diese dort in der Regel verbleiben und die Aufstiegschancen gering sind. Wie auch in anderen, vergleichbaren Arbeiten oder Berichten wird erneut konstatiert, dass Personen mit wenigstens einem Migrationshintergrund von vornherein erhebliche *Risiken* bei der Lebensgestaltung haben. Dabei werden alle jene Risiken der kom-

⁹ Beispielsweise war die DDR an kulturwissenschaftlichen Projekten beteiligt, welche die UNESCO zum Vergleich der Bildungssysteme oder zur Untersuchung von Wechselwirkungen zwischen kulturellen Werten nationaler und internationaler Art initiierte.

plexen Haushaltssituation von der Elterngeneration her an die Kinder weitergegeben. Diese beeinflusst über die Bildungschancen vom Vorschulalter und dem Schulbesuch an, über die Berufsbildung die Chancen am Arbeitsmarkt, die wiederum ein niedrigeres Level an Lebenschancen in das gesamte Erwachsenen-dasein perpetuieren. Nicht zuletzt machen das die Armutsberichte der Länder, darunter von Berlin, überaus deutlich (Norden 2002, Norden 2005).

Insofern ist es keine Überraschung, dass Kinder und Jugendliche auch bezüglich ihrer **Bildungskompetenz** benachteiligt sind, wie das unter anderem durch PISA, IGLU und andere Studien wiederholt bestätigt worden ist. So wurde ermittelt, dass 25 Prozent der Grundschüler/innen, deren Eltern im Ausland geboren wurden, und 50 Prozent der Fünfzehnjährigen mit Migrationshintergrund schwache Leser sind (Ramm 2004, 268; Migrationsbericht 2005, 49).

Es liegt auf der Hand, dass gerade die tendenziell gegenüber Deutschen niedrigeren sozialen Standards von Familien mit Migrationshintergrund in eingeschränkten Bildungschancen ihre Entsprechung finden, im Widerspruch übrigens zu den gesetzlichen Grundlagen, nach denen Kinder von Ausländer/innen bereits seit 1960 formal deutschen Kindern und Jugendlichen gleichgestellt sind.

Die Relevanz des Problems hinsichtlich der Zugewanderten aber wird deutlich, wenn man bedenkt, dass die Mehrheit der ausländischen Schülerinnen und Schüler an allgemeinbildenden Schulen 2003 die Staatsangehörigkeit eines ehemaligen Anwerberlandes besaß. 43,4 Prozent der Schülerinnen und Schüler hatte die türkische Staatsangehörigkeit und 11,8 Prozent die eines Nachfolgestaates Jugoslawiens. 15,9 Prozent waren Staatsangehörige eines EU-Landes, wobei 81,8 Prozent aus Griechenland, Italien, Portugal und Spanien kamen. Außereuropäischer Herkunft waren 19,5 Prozent. Diese Schülerinnen und Schüler kamen aus dem Iran, aus Marokko, Afghanistan, Libanon und aus Vietnam (Migrationsbericht 2005, 51). Auf weitere Angaben zur Bildung wird hier verzichtet, zumal diese im Abschnitt 2.1.2 ausgewiesen werden.

Eine der möglicherweise lebenslangen Folgewirkungen einer geringeren Bildungskompetenz besteht vorrangig in den geringeren Chancen beim Zugang zum **Arbeitsmarkt**. Das steht im Widerspruch zu einem, *rechtlich* gesehen, gleichrangigen Zugang, der durch das Zuwanderungsgesetz von 2002 noch einmal verbessert worden ist. Einschränkungen unterliegen demnach nur noch jene Personengruppen, die nur kurze Aufenthaltszeiten nachweisen können sowie Geduldete und Asylsuchende, für die nach der Einreise eine einjährige Wartezeit gilt. Für bestimmte Personengruppen ergibt sich aus dem Gesetz *formal* das Recht, jede Erwerbstätigkeit ausüben zu dürfen.

Diese politisch und EU-weit abgestimmten Regelungen und großzügigen Verfahren sind jedoch nur dem Vernehmen nach vorrangig »humanitär« konditioniert. Seit Jahren haben sie neben den oben genannten ökonomischen einen demografischen, also bevölkerungspolitischen Hintergrund. Schon 2003 wurde resümiert, dass die Wanderungsüberschüsse der vergangenen Jahrzehnte verhindert hätten,

dass die deutsche Bevölkerung abgenommen habe. Das muss – bei abgebremster Zuwanderung – keinesfalls so bleiben.

Zuwanderung beeinflusst darüber hinaus den Alterungsprozess der deutschen Gesellschaft.¹⁰ Sie kann diesen infolge weiter zurückgehender Geburtenraten und verbesserter Lebenschancen zwar nicht verhindern, Zuwanderung kann ihn aber verlangsamten beziehungsweise abschwächen, nicht zuletzt durch eine in die Bundesrepublik Deutschland kommende junge Generation von Zuwanderern. Gerade dadurch ist, statistisch gesehen, das Erwerbspotenzial, ungeachtet der anhaltenden konjunkturellen Schwäche, in den vergangenen Jahren leicht gestiegen, was für die Wirtschaft durchaus von Bedeutung ist.

Zugewanderte haben im Übrigen gegenüber Deutschen eine höhere **Erwerbsquote** – denn Ausländer/innen gehen überdurchschnittlich einer Tätigkeit nach – was nicht zuletzt der zunehmenden Überalterung der deutschen Gesellschaft geschuldet ist. Bei ausländischen Männern liegt die Erwerbsquote gegenwärtig bei 60,8 Prozent, bei deutschen Männern nur bei 55,6 Prozent. Auch bei den ausländischen Frauen ist die Erwerbsquote in den letzten Jahren angestiegen. Sie liegt mit 41,7 Prozent jetzt nur wenig unter der Quote der deutschen Frauen, bei denen 43,2 Prozent berufstätig sind (Migrationsbericht 2005, 77). Dabei ist nicht zu übersehen, dass infolge der generellen konjunkturellen Abschwächung in den Berichtszeiträumen sich die Arbeitserlaubnisse kontinuierlich verringert haben und eine Reihe diskriminierender Maßnahmen, zum Beispiel durch Einschränkungen im Berufsrecht, unverändert fort wirken.

So hat das deutsche Berufsrecht *weitreichendere* Bedeutung als das insgesamt positiv wirkende Arbeitsmarktzulassungsrecht. Das streng formalisierte System der Berufsabschlüsse im Berufsbildungsgesetz, die Handwerksordnung und spezielle Regelungen für besondere Berufsgruppen wie die medizinischen Berufe sind mit einer Entwertung der mitgebrachten Qualifikationen von Migrantinnen und Migranten verbunden, denn die im Heimatland erworbenen Qualifikationen werden in der Regel in Deutschland nur sehr eingeschränkt anerkannt. Die Arbeitsmarktintegration wird dadurch deutlich erschwert (Migrationsbericht 2005, 76).

Geringere Bildungskompetenzen und fortwirkende Behinderungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt, ungeachtet einer rechtlich formalen »Gleichstellung«, widerspiegelt sich letztlich in der Arbeitslosenquote. Diese ist bei Nichtdeutschen fast doppelt so hoch wie bei Deutschen. Sie stieg zudem von 2001, wo sie 17,4 Prozent im Jahresdurchschnitt betragen hatte, auf 20,5 Prozent im Jahr 2004. Sie erreichte damit einen historischen Höchststand mit einer Quotendifferenz von 8,8 Prozent zu den deutschen Arbeitnehmer/innen (Migrationsbericht 2005, 95).

10 Bei Bartelheimer heißt es dazu: »Migration beeinflusst über die spezifische Altersstruktur und die derzeit noch höheren Geburtenziffern der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auch die natürliche Bevölkerungsbewegung. Im Zeitraum von 1950 bis 1999 überstieg bei der nichtdeutschen Bevölkerung die Zahl der Geburten stets die der Todesfälle, während dieser Saldo für die deutsche Bevölkerung seit den 70er Jahren in der Regel negativ ist« (Bartelheimer 2005, 354).

Resümiert wird auf diesen Grundlagen im Bericht, dass die soziale Lage von Ausländern und Ausländerinnen, gemessen an der Einkommenssituation, deutlich schlechter als die der deutschen Bevölkerung ist. Zudem sind Ausländer/innen in den sozialen Sicherungssystemen, die diesen Personen infolge eines rechtlichen Anspruchs auf Sozialhilfe, Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und Arbeitslosengeld II zustehen, überproportional vertreten. Von einer »Einwanderung in die Sozialsysteme«, wie zuweilen die öffentliche Debatte suggeriert, könne jedoch nicht die Rede sein, denn die Migrantinnen und Migranten zahlten, so ein Gutachten des Sachverständigenrates für Migration und Integration, mehr Steuern und Sozialbeiträge in die entsprechenden »Kassen« ein, als sie in Anspruch nehmen (Migration und Integration 2004, 211; Migrationsbericht 2005, 112).

Zuzustimmen ist daher dem besorgten Hinweis der Ausländerbeauftragten, dass die Zugewanderten lediglich auf Grund ihres ökonomischen Nutzens für die Gesellschaft bewertet werden könnten und dass das, was für eine ökonomische Debatte zunächst sinnvoll erscheine, »unter sozialpolitischen wie auch humanistischen Gesichtspunkten äußerst zweifelhaft« sei. Humanistische Zuwanderung, so ihre Mahnung, »darf nicht an ökonomischen Kosten gemessen werden. Auch müssen dauerhaft in Deutschland ansässige Ausländer/innen bei der sozialen Versorgung die gleichen Rechte wie die deutsche Bevölkerung haben« (Migrationsbericht 2005, 112).

Sozialraum Stadt

Die soziale Integration spiele neben der ökonomischen, politischen und rechtlichen Integration, so heißt es zu Recht im Bericht, eine »herausragende Rolle«. Der Stadtteil, besser das **Wohnquartier**, das unmittelbare **Wohnumfeld** also, habe vor allem für Kinder und Jugendliche der Zugewanderten als Wohn- und Mikro-Lebensraum eine entscheidende Funktion. Gerade die jüngere Generation verbringe hier einen Großteil des Tages, gemeinsam mit den nicht erwerbstätigen Erwachsenen. Für diese Gruppen stelle der Stadtteil Lebensmittelpunkt, Lernraum und Kontaktfeld dar. Aber die tendenziell niedrigeren sozialen Standards vieler Zugewanderter begünstigen – neben anderen, darunter ethnische und kulturelle Faktoren – die Inanspruchnahme ungünstigerer Wohnverhältnisse und hat dadurch eine räumliche Segregation von sozial Schwachen oder ethnischen Gruppen zur Folge. Sofern es, wie in diesem Zusammenhang oft argumentiert wird, in deutschen Städten eine moderne Form der »Ghettobildung« oder die Ausbildung von »Parallelgesellschaften« gibt, werden gerade diese spezifischen Lebensformen der Zugewanderten, die »Ghettos« und »parallele« Gesellschaftsstrukturen, durch die Elemente »sozialer Ungleichheit« begünstigt (Atilgan 1999; Meyer 2002, 193-229).

Dazu trägt bei, dass Ausländer/innen mehrheitlich auf dem **Wohnungsmarkt** benachteiligt sind.¹¹ Bei Wohndichte, Belegung und Anzahl der Wohnräume haben

11 Dieser Zusammenhang ist seiner Zeit bereits im Armutsbereich des DGB und vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) dokumentiert worden (Hanesch 1994; Wochenbericht des DIW 30/2002).

diese im Durchschnitt ungünstigere Karten. An Wohnfläche stehen Ausländer/innen im Durchschnitt 74 Quadratmeter je Haushalt zur Verfügung, Deutsche dagegen verfügen über 90 Quadratmeter. Ungünstiger ist zudem auch die Belegung der Wohnungen. Zu einer Wohnung gehören statistisch gesehen bei ausländischen Familien durchschnittlich 2,7 Personen. Bei Deutschen kommen 2,1 Personen auf eine Wohneinheit. Einem ausländischen Bürger stehen durchschnittlich 27 Quadratmeter, einem Deutschen 43 Quadratmeter Wohnfläche zur Verfügung, fast das Doppelte also. Jedoch hat in den letzten zwanzig Jahren ein Angleichungsprozess stattgefunden, und bezüglich der Ausstattung der Wohnungen mit WC oder Bad gibt es kaum noch relevante Unterschiede (Migrationsbericht 2005, 113). Diese Angleichung wird mit insgesamt höheren Mieten erkauft. Das ist wiederum durch die geringere Wohngröße bedingt, da die Mietnebenkosten sich nicht proportional zur Größe der Wohnungen entwickeln. Geringer ist bei Ausländer/innen schließlich die Eigentumsquote, obwohl die Eigentumsbildung allgemein weiter zugenommen hat.

Insgesamt ist festzustellen, dass durch die Marktmechanismen eine **Segregation** von Ausländer/innen begünstigt wird. Über den Wohnungsmarkt entsteht eine ungleiche Verteilung von Bevölkerungsgruppen, vorwiegend in wenig lukrativen Wohnquartieren: Der Markt schränkt Wohnmöglichkeiten ein und führt damit zu einer deutlichen Konzentration von Ausländer/innen in benachteiligten städtischen Regionen, in Sanierungsgebieten oder in Stadtteilen mit einem hohen Anteil von Sozialwohnungen. Damit vollzieht sich über das Wohnquartier zugleich eine ethnische, soziale, demografische und kulturelle Trennung, was gleichermaßen auch auf sozial benachteiligte Deutsche zutrifft. Insofern ist Segregation nur in Ausnahmen in einer reinen ethnischen oder kulturellen Form anzutreffen. Sie wird nicht selten von Zugewanderten bewusst in Kauf genommen, führt sie doch zu sozialer und kultureller Nähe, ermöglicht Solidarität untereinander. Sie begünstigt die Interessenvertretung über das Vereinsleben »vor Ort« und schafft engere Bindungen mit Gleichgesinnten oder religiöser Art.

Dennoch, der »Ghettoisierung« sozial schlechter gestellter Zuwanderer wie Deutscher haften die der Armut potenziell immanenten Folgewirkungen an. Soziale Ausgrenzung in der Kette von mangelnder Bildung, fehlender Arbeit und niedriger Wohnungsstandards geht oft einher mit hohen Kriminalitätsraten, was von der Öffentlichkeit mit besonderer Aufmerksamkeit wahrgenommen wird. Die zuweilen beklagte Ausbildung von angeblichen »Parallelgesellschaften«¹² hat jedoch auch positive Wirkungen. Der Aufbau eigener, halböffentlicher, unabhängiger Binnenstrukturen, begrenzter Rechts- und Organisationssysteme kann durchaus auch, so der Bericht, als *Integrationshilfe* wirksam werden. So nutzten die Projekte zur »Sozialen Stadt« derartige parallele Strukturen, um soziale Netzwerke zu bil-

12 Der Begriff »Parallelgesellschaft« wird m. E. zu Recht von der Berichterstatteerin, Marieluise Beck, im gegebenen Kontext als problematisch angesehen, da religiöse Gemeinden zwar in besonderem Maße ihre ethnischen wie religiösen Wertvorstellungen betonen, ohne dass deswegen parallele, unverbundene Strukturen bestehen.

den, welche die Integration für Problemgruppen erleichtern. Das ermöglicht in bestimmtem Umfang, sozial bedingte Konflikte abzubauen und Spannungen zu dämpfen, indem spezifische ethnische oder kulturelle Elemente von Bevölkerungsgruppen für die Stadtteilarbeit wirksam gemacht werden. Bewährt habe sich in den betroffenen Kommunen, die lokale »ethnische Ökonomie« der zugewanderten Gewerbetreibenden, aber auch das Vereinsleben und religiöse Bindungen für eine integrative Stadtteilarbeit zu nutzen (Migrationsbericht 2005, 123 ff.).¹³

Gemeint ist hier das Projekt »Soziale Stadt«. Das ist ein Bund-Länder-Programm mit der Bezeichnung »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt«. Seit 1999 werden im Rahmen dieser politischen Initiative 229 Projekte mit insgesamt 331 Programmgebieten gefördert. Auch das E&C-Programm (Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten) oder das EU-Projekt Urban II haben sich dieser Förderung verschrieben, und zwar für extrem benachteiligten Stadtteile, in denen zudem der Anteil von Ausländer/innen in der Regel außerordentlich hoch ist.¹⁴

Gewalt und Kriminalität

Zu einem der nachhaltigen Integrationshindernisse gehört ohne Zweifel der Vorwurf, Gewalt und Kriminalität sei vorzugsweise bei Ausländer/innen bzw. Zugewanderten anzutreffen. Diese Positionen wurde unter anderem durch einen Ersten Periodischen Sicherheitsbericht der Bundesregierung vom Jahre 2001, erstellt vom Bundesministerium des Innern und der Justiz, eher bestärkt, weil angeblich auch bei vorsichtiger Auswertung aller Quellen, wie es im Bericht heißt, von einer (kriminellen) Mehrbelastung von Ausländer/innen ausgegangen werden müsse. Einschränkend wird zugestanden, dass man über keine verlässlichen und differenzierten Basisdaten über die Grundgesamtheit der zugewanderten Bevölkerung verfüge (Migrationsbericht 2005, 287).

Nach der jährlich veröffentlichten Statistik der Polizei, die Tatverdächtige und ihre Opfer dokumentiert (PKS) wird im Gegensatz dazu konstatiert, dass der Anteil der ausländischen Tatverdächtigungen abgenommen hat. Auch der Anteil tatverdächtiger ausländischer Kinder wie Jugendlicher geht seit zehn Jahren kontinu-

13 Beide Begriffe, »Ghetto« und »Parallelgesellschaft« werden in der Öffentlichkeit dazu genutzt, um zugespitzt das Verhältnis von Mehrheitsgesellschaft und Zugewanderten zu thematisieren. Der Vergleich mit den US-amerikanischen »Ghettos« der Großstädte intendiert auf die dort anzutreffende hohe Armut, Arbeitslosigkeit, Verwahrlosung, auf den Drogenmissbrauch, auf Kriminalität oder Teenagerschwangerschaften und wird m.E. den deutschen Verhältnissen eher nicht gerecht. Verdeckt wird zugleich eine vom Nationalsozialismus herkommende abwertende rassistische, antijüdische Haltung ethnischen Minderheiten gegenüber repetiert. Auch der Begriff »Parallelgesellschaft« wird einer aktiven Integrationspolitik nicht gerecht, da er eine sehr spezifische Form der »Gruppenbildung« im Auge hat, u. a. religiöse oder kulturelle Bindungen in den Familien, die quasi »unterhalb« einer gesellschaftlich relevanten Ebene liegt. Nicht selten werden »parallelgesellschaftliche« Strukturen muslimischen Gruppen unterstellt, da diese nur begrenzt Kontakt zu politischen Entscheidungsträgern hätten und diese gewissermaßen unterlaufen. Es liegt auf der Hand, dass der solidarische, der die spezifischen Gemeinschaften verbindende Charakter derartiger Lebensformen dadurch diskreditiert wird.

14 Ausführlich zu nationalen und internationalen Projekten: Migrationsbericht 2005, auf den Seiten 128-135.

ierlich zurück. Bei ausländischen Jugendlichen lag der Rückgang von 1993 bis 2003 bei 10,8 Prozent und er sank von 27,6 auf 16,9 Prozent. Auch die Verurteilungen sind demzufolge rückläufig. Der Anteil ausländischer Jugendlicher (an den jugendlich Verurteilten insgesamt) ging von 1993 bis 2003 von 33,5 auf 19,9 Prozent zurück. 2003 wurden in absoluten Zahlen 15 012 ausländische Heranwachsende verurteilt. Dagegen ist die Zahl der deutschen Verurteilten von 44 641 (1993) auf 60 456 (2003) angestiegen (Migrationsbericht 2005, 283 ff.).

Das verweist darauf, dass kriminelle Handlungen keinesfalls in erster Linie mit dem Ausländerstatus ursächlich zusammenhängen, sondern die **Kriminalitätsbelastung** insbesondere mit *sozialstrukturellen* Merkmalen und eben nicht mit der Staatsangehörigkeit allein zu tun hat.

Zu den einflussreichen Faktoren für das Kriminalitätsrisiko bei Ausländer/innen zählt einerseits die Altersstruktur. Auffällig ist beispielsweise, dass bei einem Alter zwischen 14 und 24 Jahren das Kriminalitätsrisiko als außerordentlich groß gilt. Einer der wichtigsten Faktoren ist andererseits der aufenthaltsrechtliche Status einzelner zuwandernder Bevölkerungsgruppen. Dazu zählen die gar nicht zur ausländischen Wohnbevölkerung gehörenden und sich illegal in Deutschland Aufhaltenden. Das sind immerhin 17,4 Prozent aller ausländischen Tatverdächtigen. So genannte Touristen und Durchreisende machen 7,4 Prozent der Tatverdächtigen aus. Zusammen mit Asylsuchenden (13,3 Prozent) und Sonstigen (32,1 Prozent), zu denen die Statistik Geduldete, de-facto Flüchtlinge und weitere Personengruppen rechnet, verfügen etwa 70 Prozent aller ausländischen Tatverdächtigen über keinen oder nur über einen unsicheren Aufenthaltsstatus (Migrationsbericht 2005, 284).

Im Bericht der Bundesbeauftragten heißt es dazu: »Die Häufigkeit der Delinquenz bei ausländischen wie bei deutschen Jugendlichen hängt stark mit der Zugehörigkeit zur unteren sozialen Schicht zusammen, in der nach kriminologischen Erkenntnissen (auch bei Deutschen) Kriminalität stärker vertreten ist und in der Regel häufiger kontrolliert wird. Merkmale dieser Schicht sind schlechtere und häufiger fehlende Schulabschlüsse (höhere Schulabbrecherquote), eine geringere Beteiligung im dualen Bildungssystem und eine höhere Quote von Berufsausbildungsabbrechern, höhere Arbeitslosigkeit, häufigere unsichere und befristete Arbeitsplätze sowie überdurchschnittliche Betroffenheit von Armut und Sozialhilfebezug.

Auswirkungen auf die Kriminalität haben auch Erfahrungen von Gewalt in der Familie und im Freundeskreis, Erfahrungen von Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit in unterschiedlichen Lebensbereichen sowie Perspektivlosigkeit, mangelnde Anerkennung und Respektierung durch die umgebende Gesellschaft.

Seit 1993 ist der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen stetig und deutlich zurückgegangen. Dies gilt sowohl für ausländische Kinder und Jugendliche als auch für Erwachsene. Der Rückgang übertrifft bei weitem die Abnahme bei der Bevölkerung mit deutscher Staatsangehörigkeit. Auch nach der Strafverfolgungsstatistik hat der Anteil der ausländischen Verurteilten abgenommen (Migrationsbericht 2005, 289 ff.).

Kriminalprävention müsse daher an den Lebensumständen und dem sozialen Umfeld der Jugendlichen ansetzen und alle Lebensbereiche umfassen. Das erfordere zusätzliche Integrationsbemühungen, denn gerade Jugendkriminalität sei »vor allem eine Folge misslungener Integration in die Gesellschaft«. Orientieren müsse man sich verstärkt an den Lebensumständen und am sozialen Umfeld. Integration müsse folglich alle relevanten Lebensbereiche umfassen, die Sozial-, Wohnungs-, Jugend-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik. Prävention erfordere darüber hinaus, den Kampf gegen Diskriminierung und Ungleichheits-Ideologien zu führen und nicht zuletzt die Absicherung des Aufenthaltsstatus zu gewährleisten.

Integration und Religionen

Zuwanderer sind in vielen Gesellschaften, darunter auch in Deutschland, nicht selten mit Widerständen und Vorbehalten konfrontiert. Es ist nichts Neues, dass bestimmte Gruppen der deutschen wie anderer Gesellschaften sich der Integration von Fremden bzw. Ausländer/innen widersetzen, darunter in längst etablierten, so genannten Mehrheitsgesellschaften. Kern dieser fremdenfeindlichen, rassistischen oder antisemitischen Haltungen sind in der Regel Auffassungen von einer angeblichen **Ungleichwertigkeit** verschiedener Menschengruppen. So artikulieren sich Minderheiten der deutschen Bevölkerung entsprechend einer Studie der Universität Bielefeld mehr oder weniger offen oder verdeckt gegen traditionelle Werte von Zugewanderten. Diese werden als abweichend von der deutschen Norm wahrgenommen und zu Integrationshindernissen hoch stilisiert.¹⁵

Bezeichnend sind hierfür Daten des Datenreports 2004, die im Hinblick auf Einstellungen und Kontakte zu Ausländer/innen veröffentlicht worden sind, getrennt nach West- und Ostdeutschland. Übereinstimmend, nämlich 72 bzw. 71 Prozent der Befragten in West oder Ost sind der Meinung, dass Ausländer/innen ihren Lebensstil »ein bisschen besser an den der Deutschen anpassen« sollten. 21 Prozent im Westen und 34 Prozent im Osten wollen die Ausländer/innen dann wieder »in ihre Heimat zurückschicken«, wenn »Arbeitsplätze knapp werden«. 22 Prozent in Westdeutschland und 27 Prozent in Ostdeutschland sind generell gegen »jede politische Betätigung« in Deutschland. Für 14 Prozent im Westen und für 24 Prozent im Osten verbieten sich eheliche Gemeinschaften mit Ausländer/innen und man ist der Ansicht, dass sich Ausländer/innen »ihre Ehepartner unter ihren eigenen Landsleuten auswählen« sollten (Datenreport 2004, 588).

Generell muss den Ostdeutschen ein stärkeres Defizit bei der Akzeptanz und Kontaktfreudigkeit attestiert werden als den Westdeutschen. Selbst in der Mitgliedschaft der laut Programmatik Ausländer/innen und deren Integration durchaus aufgeschlossenen PDS (heute: Die Linke.PDS) ist die Akzeptanz von Ausländer/innen

15 Es handelt sich um eine auf 10 Jahre angelegte Untersuchung zur gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit (Migrationsbericht 2005, 260; Migration und Integration 2004, 390).

im Sinne der Befragung eher eingeschränkt, denn auch hier sind es 58 Prozent, die ein sich anpassendes Verhalten an den deutschen Lebensstil verlangen, 27 Prozent, die bei hoher Arbeitslosigkeit Ausländer/innen in die Heimatländer abschieben wollen, 26 Prozent, denen politische Betätigung von Ausländer/innen suspekt ist und 17 Prozent die meinen, Ausländer/innen sollten unter sich heiraten (Datenreport 2004, 588).¹⁶

Ausgangspunkt solcher Vorbehalte gegen das Fremde sind, so meinen die Wissenschaftler, sogenannte Etabliertenvorrechte. Diese, so wird von Deutschen behauptet, gälten nur für jene Personen, die schon immer in Deutschland gelebt hätten. Einer Analyse von Heitmeyer zu Folge haben auf diesem Hintergrund in Ostdeutschland fremdenfeindliche Einstellungen um zehn Prozent zugenommen, und zwar stiegen sie von 46 im Jahre 2002 auf 56 Prozent im Jahre 2004 an. In Westdeutschland war der Zuwachs geringer und betrug rund vier Prozent. Politisch sei bedenklich, dass sich der Personenkreis keinesfalls nur rechts, sondern mit zunehmender Tendenz auch der politischen Mitte zuordnen ließe (Heitmeyer 2005, 19 ff.). Aus dieser Gruppe der politischen Mitte also, sind 65 Prozent der Meinung, dass in Deutschland zu viele Ausländer/innen lebten. 2002 waren das »nur« 58 Prozent (Heitmeyer 2005, 27).

Verstärkt werden in diesem Kontext neben spezifischen Werten Vorbehalte im Zusammenhang mit **Religionszugehörigkeit** bzw. gegenüber **Religionen** als Integrationshindernis verantwortlich gemacht. Das trifft in der Bundesrepublik allerdings weniger katholische oder protestantische Zuwandergruppen, zum Beispiel aus osteuropäischen Staaten. Vielmehr entzündet sich die Debatte an jenen Religionen, die nach (west)europäischer Lesart »anders« sind und daher als fremd wahrgenommen werden und die von ihren Kulturen und Riten her mit »fremder« Symbolik an die Öffentlichkeit treten: beispielsweise durch die islamischen Moscheen, die jüdischen Synagogen, das Kopftuch arabischer Frauen, durch öffentliche rituelle Handlungen oder Prozessionen in großem Stil.

Erfreulich ist, dass rassistische und antisemitische Einstellungen gegenüber anderen menschenfeindlichen Einstellungen im Ganzen rückläufig sind und nach einem Anstieg von 2002 auf 2003 den niedrigsten Wert im Jahre 2004 erreichten. Eine negative Entwicklung zeige sich jedoch in den Einstellungen gegenüber dem Islam und gegen die Musliminnen und Muslime. So sind nach der auf zehn Jahre angelegten *Untersuchung zur gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit* beispielsweise 70 Prozent der Befragten in der Erhebung von 2004 der Auffassung, »dass die muslimische Kultur nicht in die westliche Welt« passe (Heitmeyer 2005, 20).

Nun ist in der Tat die religiöse Landschaft durch die sich seit Jahrzehnten vollziehende Migration in Deutschland vielfältiger geworden. Unter den 1 877 661 türkischen Staatsbürgern (zum 31. 12. 2003) und den 565 000 eingebürgerten Ein-

16 Leider gibt es im Datenreport 2006 keine weiterführenden, vergleichenden Analysen zur Akzeptanz bzw. zu den Einstellungen gegenüber Ausländer/innen in den Alten und Neuen Bundesländern.

wanderern türkischer Abstammung befinden sich 400 000 bis 600 000 alewitischer Religionszugehörigkeit. Auch in anderen Zuwandernationalitäten befinden sich nach Schätzungen große Gruppen von muslimischen Gläubigen, zum Beispiel unter den 167 000 Zugewanderten aus Bosnien-Herzegowina, den 400 000 Zugewanderten aus Asien (darunter 65 630 Afghanen und 35 081 Pakistani). Jeweils über 80 000 Muslime kommen aus den schiitisch und sunnitisch geprägten Herkunftsländern Iran und Irak, 90 000 aus anderen arabischen Staaten, 140 000 aus muslimisch geprägten afrikanischen Staaten (darunter 79 794 Marokkaner und 24 533 Tunesier). Alle sind Staaten, die seinerzeit zu den Anwerberstaaten gehörten (Migrationsbericht 2005, 222).

Stattfinden oder Behinderung von Integration sind eng miteinander verbunden, denn Aufnahme und Eingliederung religiös gebundener Zuwanderer vollzieht sich vor denkbar unterschiedlichen Hintergründen. Die Rahmenbedingungen weisen zudem beträchtliche Unterschiede auf, »je nachdem ob die Zuwanderer in eine nationale Metropole wie Frankfurt a. M. im Westen, ein regionales Zentrum wie Leipzig im wenig religiös geprägten Osten Deutschlands oder in Kleinstädte bzw. ländliche Gebiete erfolgt« (Migrationsbericht 2005, 221).

Allein in Frankfurt am Main, einer Stadt, die sich gern als multikulturelle Metropole darstellt, sind 132 religiöse Einzelgemeinden von Einwanderern belegt, in Berlin sind es sogar 250 Gemeinden, darunter 50 christliche und über 50 muslimische Gemeinden. In Hamburg zählt man rund 150 aktive religiöse Gemeinden unterschiedlicher Provenienz und auch im »weitgehend säkularisierten Leipzig« sind, wie im Bericht dargelegt wird, Religionsgemeinschaften wie Buddhisten aus Vietnam, bulgarische, griechische und russische Orthodoxe, evangelische oder evangelikale koreanische und afrikanische Gemeinden, Zoroastrier aus dem Iran, Sikhs und natürlich Muslime und Musliminnen aktiv (Migrationsbericht 2005, 221). Obgleich aus datenrechtlichen Gründen die Religionszugehörigkeit bei personenbezogenen Daten nicht systematisch erfasst werden darf, kann davon ausgegangen werden, dass die Mehrheit der muslimisch geprägten Migrantinnen und Migranten in Deutschland aus der Türkei stammt und dass sich von diesen ca. 90 Prozent als muslimische Gläubige bekennen.

Im Migrationsbericht 2005 wird in Bezug auf den Islam und auf Analysen zur Rolle der Mädchen und jungen Frauen mit türkischem und jugoslawischem Hintergrund aufmerksam gemacht. Deren Ergebnisse würden, so heißt es, dafür sprechen, dass es keinen »notwendigen Widerspruch zwischen islamischer Religionszugehörigkeit oder Familienorientierung einerseits und dem Interesse an Integration, Bildung, Beruf etc.« gebe (Migrationsbericht 2005, 221). Es müsse vielmehr davon ausgegangen werden, »dass jugendliche Muslime und Musliminnen auf der Suche nach einer authentischen Lebensführung in der Moderne offenbar bewusst auf den Islam zurückgreifen«. Dabei eigneten sie sich einen »wahren Islam« an, der »mit den Anforderungen einer modernen Gesellschaft an Autonomie, Rationalität und auch Gleichberechtigung kompatibel ist«. Sie grenzten sich »gleichzeitig von dem

sie in ihrer modernen Lebensführung behindernden, als kulturalistisch überformt geltenden ›traditionellen‹ Islam ab« (Migrationsbericht 2005, 227).

Ohne Zweifel hat die wissenschaftliche¹⁷ wie öffentliche Debatte über fremde Religionen vor dem Hintergrund islamisch motivierter Anschläge in Europa und in den USA zugenommen. Sie hat verstärkt auch den sicherheitspolitischen Diskurs zwischen den politischen Parteien beeinflusst. Ergebnisse sind u. a. die erst jüngst in einigen Bundesländern angestrebten gesetzlichen Regelungen oder Initiativen für sogenannte Einbürgerungskurse, einen »Wissens- und Wertetest« für Einbürgerungswillige. Schon längere Zeit gibt es in einigen Bundesländern gesetzliche Initiativen zum Verbot des Tragens von Kopftüchern im Öffentlichen Dienst.

Über die sehr starke Verbreitung von Fremdenfeindlichkeit in der deutschen Öffentlichkeit zeigt sich die Politik nicht selten überrascht, zumal zeitgleich andere fremde Kulturelemente z. B. über die Werbung, die Rock- oder Popmusik, über das Showbusiness und anderes in beträchtlichem Maße in einen einheitlichen internationalen Mainstream eingegangen sind und dort im Allgemeinen, vor allem auch von Jugendlichen, akzeptiert werden. Hier wird deutlich, dass fremdenfeindliche Haltungen im oben genannten Sinne wohl nur verdecken, dass in Wirklichkeit »Besitzängste«, die Wahrung des erreichten Wohlstandes, also ökonomische Gründe Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Nationalismus potenziell verstärken, vielfach auch Unkenntnis über die Verschiedenheit der Kulturen und Religionen. Gerade am Beispiel der neuen Bundesländer wird sichtbar, dass sich sozial Benachteiligte unterschiedlicher Generationen überdurchschnittlich für rechtsextremistische und fremdenfeindliche Ziele rekrutieren lassen, was nicht zuletzt an der Häufung nationalistischer, rechtsradikaler Positionen bei einer von Zukunftsängsten bedrohten jungen Generation deutlich wird.

Gegenmaßnahmen gegen diese negativen Wahrnehmungsweisen müssten dem Migrationsbericht 2005 nach viel stärker darin bestehen, »frühzeitig mit pädagogischen Maßnahmen zur Demokratieverziehung und Toleranzförderung zu beginnen und für Bildungseinrichtungen konsequent eine Antidiskriminierungsperspektive zu entwickeln«. Das erfordere im Bildungsbereich, »den Schwerpunkt von einer normativen Vermittlung von Grund- und Menschenrechten auf eine von Schülerinnen und Schülern aktiv und eigenständig betriebene Auseinandersetzung mit gesellschaftlichen Differenzen und Konflikten zu verlegen« (Migrationsreport 2004, 261). Dem Bericht der Ausländerbeauftragten ist auch voll zuzustimmen, wenn sie

17 In Wissenschaft und Fachkreisen wird verstärkt die Relevanz des Faktors Religion bei der Integration von Migrantinnen und Migranten thematisiert. Gegenstand dieser Debatten sind nicht nur die große Bandbreite religiöser Bindungen, die Vielfalt ihrer religiösen Organisationen und deren strukturellen Einbindung als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, sondern auch die Bedeutung von Religionen im Kontext eines vorwiegend rechtlichen und sozioökonomisch bestimmten Integrationsprozesses. Verstärkt wird die Relevanz des Faktors Religion bei der Integration von Migrantinnen und Migranten thematisiert. Gegenstand dieser Debatten sind nicht nur die große Bandbreite religiöser Bindungen, die Vielfalt ihrer religiösen Organisationen und deren strukturellen Einbindung als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe, sondern auch die Bedeutung von Religionen im Kontext eines vorwiegend rechtlichen und sozioökonomisch bestimmten Integrationsprozesses (Migrationsreport 2004, 222).

unter Bezug auf das Jahresgutachten 2004 des vom Bundesministerium des Innern eingerichteten Sachverständigenrates für Zuwanderung und Integration schreibt, fremdenfeindliche, antisemitische und rechtsextremistische Einstellungen und darauf beruhende Handlungen gegenüber zugewanderten und anderen Minderheiten stellten eine Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten von Einzelnen oder Gruppen dar und damit einen Angriff auf den Integrationsauftrag des Aufenthaltsgesetzes. Der Zuwanderungsrat sieht »darin eine Gefährdung des gesellschaftlichen Zusammenlebens in kultureller Toleranz und sozialem Frieden und damit einen direkten Angriff auf den Wertekanon des Grundgesetzes« (Migrationsbericht 2005, 259; dazu auch: Migration und Integration 2004, 390).

Zusammenfassung

1) Am Ende des 20. Jahrhunderts reagierte die damalige Koalitionsregierung von SPD und Grünen auf ökonomische Herausforderungen der Globalisierung und anstehende Regelungen in der EU mit einem Perspektivenwechsel in der Ausländer- und Migrationspolitik. Diese wurde seitdem vorrangig auf aktive Integration und im Gegensatz zur bisherigen Praxis nicht schlechthin nur auf Ausländer/innen, sondern immer mehr auf Personen mit Migrationshintergrund fokussiert. Den Migrationshintergrund in die Analysen und Statistik immer mit einzubeziehen, sollte von der Sozialberichterstattung generell berücksichtigt werden.

2) Im Gegensatz zum öffentlichen Diskurs, in dem nicht selten Zuwanderung zur Gefahr einer Überfremdung hoch stilisiert wird, und zu einem politischen Aktionismus zur Bürokratisierung der Zuwanderung, müssen die tatsächlichen, jährlichen geringen Einbürgerungszahlen von jeweils weniger als 3 000 Fällen in den letzten Jahren im Vergleich zu anderen Ländern eher als marginal angesehen werden. Ungeachtet dessen belegen die Zuwanderungszahlen von mehreren Jahrzehnten, dass die Bundesrepublik Deutschland schon lange zu einem Einwanderungsland geworden ist und weiterhin bleiben wird.

3) Infolge des politischen Wandels in Mittel- und Osteuropa am Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts, ethnischer Bürgerkriege im ehemaligen Jugoslawien und anhaltender militärischer Bedrohungen in vielen Teilen der Welt wurde die einseitig ökonomisch orientierte und teilweise durch Anwerbung geförderte Zuwanderung ergänzt durch einen zunehmenden Anteil politisch-humanitär motivierter Zuwanderung.

4) Seit der Wende kommen Spätaussiedler/innen ins Land, die ihrer Nationalität nach zwar Deutsche, jedoch durch die Herkunftsländer geprägt sind und spezifische kulturelle Merkmale aber auch Defizite aufweisen, zum Beispiel mangelnde Sprachkompetenz, die denen der zugewanderten Ausländer/innen und Eingebürgerten mit Migrationshintergrund ähnlich sind.

5) Generell belegen alle Erhebungen und Berichte, dass Ausländer/innen mehrheitlich einen ungünstigeren sozioökonomischen Status haben, dass Aufstiegs-

und kulturelle Teilhabechancen geringer sind als bei Deutschen. Die ungünstigeren sozialen und kulturellen Ausgangslagen der Zugewanderten in Bildung und Ausbildung, auf dem Arbeitsmarkt, beim Wohnen usw. werden im Allgemeinen auf die nachwachsenden Generationen perpetuiert, und es ist für Personen mit Migrationshintergrund außerordentlich schwer, diesem Teufelskreis andauernder Benachteiligungen zu entkommen.

6) Ausländer/innen sind mehrheitlich infolge ungünstiger sozialer Lagen auf dem Wohnungsmarkt benachteiligt. Das führt insbesondere in den Großstädten mit starker Zuwanderung zu einer Segregation, d. h. zu einer ungleichen Verteilung von Bevölkerungsgruppen in bestimmten Stadtteilen. Die Begriffe »Ghettoisierung« wie »Parallelgesellschaften« werden m. E. diesem Vorgang nicht gerecht, da sie die sozialen Ursachen von Segregation verschleiern, damit einer aktiven Integrationspolitik im Wege stehen und potenziell die positiven Elemente der Segregation außer Acht lassen.

7) Kriminelle Auffälligkeit ist keinesfalls, wie in öffentlichen Debatten nicht selten suggeriert wird, durch den Ausländerstatus bedingt. Vielmehr liegen einer stärkeren Kriminalitätsbelastung generell sozialstrukturelle Merkmale zugrunde und nicht die Staatsangehörigkeit. Allerdings sind ausländische männliche Bürger unter 30 Jahren insbesondere in den Großstädten überproportional vertreten. Das aber sind Gruppen von Jugendlichen, bei denen das Kriminalitätsrisiko und damit die Auffälligkeiten laut Polizeistatistik (PKS) generell statistisch höher als bei älteren Bevölkerungsteilen ist. Das gilt nicht nur für Ausländer/innen, sondern auch für Deutsche.

8) Vor dem Hintergrund islamisch motivierter Anschläge haben fremdenfeindliche Einstellungen gegenüber einer anderen Religionszugehörigkeit zugenommen. Gefahren einer angeblichen Missionierung und Überfremdung werden zunehmend nicht nur im radikalen rechten politischen Spektrum artikuliert, sondern auch in der politischen »Mitte«. Hier haben Politik und Medien eine verantwortungsvolle Informationspflicht wahrzunehmen. Auch ist die Bildung stärker gefordert, um frühzeitig pädagogische Maßnahmen zur Demokratieerziehung und Toleranzförderung in die Bildungsangebote einzubringen, um schon für die heranwachsenden Generationen die Fähigkeit differenzierter Wertungen von fremden Kulturen und Religionen sowie eine schlüssige Antidiskriminierungsperspektive zu entwickeln.

9) Tendenzen einer gehäuft auftretenden Ausländerfeindlichkeit in den neuen Bundesländern sollte von den Sozialwissenschaften und von der Sozialberichterstattung zielstrebig untersucht und sowohl der spezifische historische Kontext berücksichtigt als auch die Ursachen einer Häufung insbesondere in der jungen Generation herausgearbeitet werden.

Literaturverzeichnis

1. Berichte

- Armutsbericht der Senatsverwaltung von Berlin, o. J., Abschnitt VIII, Soziale und ökonomische Situation der ausländischen Bevölkerung. Hier als: Armutsbericht. Berlin
- Bericht der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005, 2006. Hier als: Migrationsbericht 2005. Berlin
- Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweise. Erster Bericht 2005, Verlag für Sozialwissenschaften, darin: Kapitel III.5 Migration von Peter Bartelheimer, S. 351-379
- Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe, Band 440. Bonn
- Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe. Bonn
- Migrationsreport 2004. Fakten-Analysen-Perspektiven. Für den Rat für Migration herausgegeben von Klaus J. Bade, Michael Bommes und Rainer Münz. Frankfurt/Main

2. Sonstige Literatur

- Atilgan, Canan 1999: Türkische politische Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland. Material für die Arbeit vor Ort, Nr. 9/1999, Herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Im Internet unter: www.kas.de/publikationen/1999/3521_dokument.html
- Bartelheimer, Peter 2005: Migration. In: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweise. Erster Bericht, Kapitel III.5, S. 351-379
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) 2002: PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Opladen
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) 2004: PISA 2003. Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster
- Hanesch, Walter u. a. 1994: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Reinbeck
- Heitmeyer, Wilhelm 2005: Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt/Main
- Lucassen, Leo 2004: Assimilation in Westeuropa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts: historische und historiografische Erfahrungen. In: Migrationsreport, a. a. O. Frankfurt/Main
- Meyer, Thomas 2002: Parallelgesellschaft und Demokratie. In: Münkler/Herfried (Hrsg.): Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung. Berlin, S. 193-229
- Sachverständigenrat für Zuwanderung (Hrsg.) 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung 2004, Berlin. Im Internet: www.integrationsbeauftragte.de, unter dem Thema Zuwanderung.
- Maas, Utz; Mehlem, Ulrich; Schroeder, Christoph 2004: Mehrsprachigkeit und Mehrschifftigkeit bei Einwanderern in Deutschland. In: Migrationsreport, a. a. O. Frankfurt/Main
- Norden, John 2002: Integration von Ausländer/innen. In: Sozialberichterstattung. Instrument solidarischer Sozialpolitik? Konzeptionelle Studie. Berlin
- Norden, John 2005: Datenreport 2004. In: Sozialberichterstattung für eine solidarische Sozialpolitik? Analysen zur Sozialberichterstattung 2004. Berlin
- Oberndörfer, Dieter 2004: Integrationspotenziale in den modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland. In: Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/Main
- Ramm, G. u. a. 2004: Soziokulturelle Herkunft. Migration. In: PISA-Konsortium. Deutschland (Hrsg.): PISA 2003. Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnis des zweiten internationalen Vergleichs. Münster
- Salentin, Kurt 2004: Ziehen sich Migranten in »ethnische Kolonien« zurück? In: Migrationsreport, a. a. O. Frankfurt/Main
- Schiffauer, Werner 2004: Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüş – ein Lehrstück zum verwickelten Zusammenhang von Migration, Religion und sozialer Integration. In: Migrationsreport, a. a. O. Frankfurt/Main
- Schumann, Karl F. (Hrsg.) 2003: Delinquenz im Lebenslauf, Weinheim/München. Darin: Othold, Fred; Schumann, Karl F.: Delinquenzverläufe nach Alter, Geschlecht und Nationalitätenstatus.
- Wochenbericht des DIW 30/2001. Berlin

2.3 Ausgewählte Lebensbereiche

2.3.1. Bildung

Renate Ullrich

Die beiden bisher vorliegenden PISA-Studien, besonders die erste aus dem Jahr 2000, haben bekanntlich eine Reihe von Defiziten des bundesrepublikanischen Bildungssystems festgestellt und damit auf die Bedeutung von Bildungsberichterstattung aufmerksam gemacht. Die in unserem Kontext wichtigsten Defizite sind:

- die soziale Selektionsmacht, die mittels des gegliederten Schulsystems ausgeübt wird;
- die unterschiedlichen Leistungsniveaus von Schulen (Schüler/innen) zwischen und innerhalb von Bundesländern, Regionen und Gemeinden; damit zusammenhängend die gravierend unterschiedlichen Lehrpläne. Wechsel von einem Bundesland ins andere¹ bedeuten für Schüler/innen oft katastrophale Einschnitte in die Bildungsbiografien; damit unterschiedliche Lehrpläne auch innerhalb der verschiedenen Schultypen. So funktioniert die ursprünglich intendierte Durchlässigkeit zwischen den Schultypen fast ausschließlich »von oben nach unten«;
- die Unfähigkeit des föderalistischen Systems in seiner im Jahr 2006 gesetzlich bestätigten Form (Bildungshoheit der Länder), die Chancen-Ungleichheit für junge Menschen – wenn nicht zu beseitigen, so doch wenigstens zu mindern.

Mit ihren Aussagen lösten die PISA-Studien bei (Bildungs)politiker/innen, Pädagog/innen, Eltern sowie in der Medienöffentlichkeit Überraschung und Schrecken aus. Das ist insofern erstaunlich, als die Missstände nicht nur längst in der Praxis bekannt, sondern auch in amtlichen Statistiken dokumentiert, in den Shell-Jugendstudien sowie den Berichten zum Kinder und Jugend Hilfe Gesetz (KJHG) immer wieder benannt, in zahlreichen, allerdings verstreuten Einzelstudien analysiert und auch von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) immer wieder thematisiert worden waren. Und das nicht erst in den 90er, sondern z. T. bereits seit Mitte der 70er Jahre, also beginnend mit der Einführung dieses Bildungssystems. Bereits 1974 schrieb Walter Schultze in der Auswertung der ersten internationalen Vergleichsstudie für Naturwissenschaften: »Die Schulleistung hängt – unabhängig von der Schulorganisation – direkt mit den sozialen Verhältnissen der Schüler zusammen. Dabei ergibt sich aus dem internationalen Vergleich, dass die Beziehung

¹ Das Jahr 2006 wurde von der EU zum »Europäischen Jahr der Mobilität der Arbeitnehmer« ausgerufen. Interessant ist, dass in Förderungsmaßnahmen zur Mobilität zwischen den EU-Staaten erwähnt wird, dass die jeweiligen »Lebens- oder Ehepartner« Probleme haben könnten. Von Kindern kein Wort. Offenbar ist Kinderlosigkeit ein Bestandteil der, wie es heißt, »immer wichtiger werdenden Anpassungsfähigkeit« der Arbeitnehmer/innen (Sozialagenda, Magazin der Europäischen Kommission für Beschäftigung und Soziales, 2005, Nr. 12, 15 f., Brüssel). Aber, dass die von Arbeitnehmer-Familien mit Kindern geforderte Mobilität innerhalb der BRD durch das föderalistische Schulsystem stark behindert wird, ist gänzlich unverständlich.

der Leistung zur Sozialstruktur umso enger ist, je selektiver das System ist.« (DIPF 2003, 20)² Bekannt war auch, dass sich die Defizite und Probleme mit der Zunahme von Migrantenfamilien verschärft hatten.

Dazu nur zwei Beispiele:

1. Beispiel: 1997 hatten die Soziolog/innen Hacket, Preißler und Ludwig-Mayrhofer auf einer Tagung der Sektion »Soziale Ungleichheit und Strukturanalyse« der Deutschen Gesellschaft für Soziologie den Beitrag *Am unteren Ende der Bildungsgesellschaft* gehalten. Als Ausgangspunkt und Maßstab hatten sie die normative Forderung von Rolf Dahrendorf aus dem Jahr 1965 gesetzt:

»Bildung ist Bürgerrecht. ... Jeder Mensch hat ein Recht auf eine intensive Grundausbildung, die ihn befähigt, von seinen staatsbürgerlichen Rechten und Pflichten wirksam Gebrauch zu machen. ... Bildung ermöglicht überhaupt erst die Teilhabe am Gemeinwesen ebenso wie Chancen einer autonomen Lebensführung« (Hacket 2001, 97), wozu auch die Chancen auf einen Arbeitsplatz gehören.

Den Verfasser/innen des Beitrages ging es darum, »Armut jenseits der Fixierung auf Einkommensarmut zu erfassen«. Sie stellten die Frage, »ob und wie sich Bildungsarmut definieren lässt« (7)³. Sie lenkten das Interesse genau auf die jungen Menschen, die »infolge fehlender Abschlüsse aus dem schulischen bzw. beruflichen Bildungswesen vielfältig benachteiligt sind«, und sie bezeichneten in etwa die Defizite, die später von PISA benannt wurden: 1. die »Übergänge«, an denen die soziale Selektion stattfindet; 2. die Bedeutung von Armut der Eltern an ökonomischem, sozialem und kulturellem Kapital und deren kumulierenden Effekten; 3. die intergenerative Weitergabe von Armut sowie 4. die (Bundes)länderspezifischen Differenzen.

Sie forderten intensive Untersuchungen zu diesen Schwerpunkten und schlugen außerdem vor, die nachweislich immer weitere Öffnung der Schere zwischen Armut und Reichtum in einem kulturell komplexen Sinn zu begreifen und empirisch zu untersuchen.

2. Beispiel: 1998 im *Zehnten Kinder- und Jugendbericht*⁴ war die Problemlage noch schärfer formuliert und gewertet worden:

»Ungeachtet der zu respektierenden Verschiedenheit, in der Kinder in ihren Lebensverhältnissen heranwachsen – (sind) die Lebens- und Entwicklungschancen der Kinder so ungleich zu Lasten eines Teils der Kinder verteilt, dass eine solidarische Gesellschaft dies nicht dulden kann« (10. KJB 1998, 15). Zur Entwicklung *aller* Kinder gehöre, dass sie die Möglichkeit erhalten, sich Bildung anzueignen. »Wissen und Können, Normen und Sinn, kurzum: die Kultur, die sich eine Gesellschaft erarbeitet hat, kann nicht wie materielles Gut übereignet werden, sondern die nachwachsende Generation muss sich diese Kultur neu erarbeiten – in »interpretativer Reproduktion«.« In diesem Sinne haben Erwachsene »treuhänderische Anwaltschaft (...) im Vorgriff auf die Mündigkeit des Kindes zu übernehmen.«

2 Im Bericht zitiert nach: Walter Schultze 1974, 53.

3 Von nun an beziehen sich die in Klammern gesetzten Seitenzahlen auf die jeweils letzte Literaturangabe.

4 Zur genaueren Charakterisierung der Kinder- und Jugendberichte (KJB) siehe Kapitel 2.2.1.

Sie haben für eine »Kultur des Aufwachsens« zu sorgen (18). Die materielle und ideelle Unterstützung dieser »Kultur des Aufwachsens« sei »eine der wichtigsten Aufgaben der umfassenden Kultur einer Gesellschaft«. Dabei gehe es nicht um eine Einheitskultur (den Begriff Leitkultur gab es noch nicht), »sondern (um) eine Kultur, die die Vielfalt der Lebensformen und Sinnorientierungen achtet« (19).

Eine Frage durchzog den Bericht: Ob Kinder, Eltern und andere Erwachsene »eine solche Kultur des Aufwachsens vorfinden, (...) inwieweit die konkurrierenden und widersprüchlichen Lebensorientierungen (ich würde sagen: Interessen, RU) in unserer Gesellschaft und die Konflikte um die Verwendung der Ressourcen die Bedingungen guten Aufwachsens belasten oder gar zerstören.« Denn, so die Autor/innen, die Bemühungen von Eltern, Erziehern, Sozialarbeitern reichen nicht aus, »den kulturellen Konsens zu erzeugen, der eine wirksame Sozialökologie der Kindheit trägt« (19).

Die Sachverständigen hatten – wenn auch ausdrücklich mit wenig Hoffnung auf grundlegende Verbesserungen – einige Empfehlungen gegeben: Notwendig sei, »dass Kinder und die Aufgabe, für sie zu sorgen und ihnen Begleiter in ihrer Entwicklung zu sein, als eine primäre gesellschaftliche Verpflichtung gelten. (...) *Eine neue Ordnung des Zusammenlebens, in der Arbeit, Zeit und materielle Mittel neu zu verteilen sind, muss entworfen werden.* Jegliche Politik für Kinder steht unter der Last dieser Aufgabe, deren Lösung nicht abzusehen ist und an deren Bewältigung die nachwachsende Generation beteiligt sein wird, wenn sie nicht, durch ihre Sozialisierungserfahrungen entmutigt, den Glauben daran, dass sinnvolle Lösungen durch gemeinsame Anstrengungen erreichbar sind, verloren hat« (20. – Hervorhebung, R. U.).

Angesichts derartiger Aussagen überraschte es nicht, dass die damalige Familienministerin Nolte (CDU) wesentliche Grundpositionen des Berichtes zurückwies (Stellungnahme der Bundesregierung zum 10. Kinder- und Jugendbericht 1998).

Offenbar hatten politisch Verantwortliche und Öffentlichkeit diese und andere Warnsignale verschlafen und/oder ignoriert. Aufgeschreckt wurde sie offenbar erst durch PISA 1. Zum einen durch die Erkenntnis, dass das deutsche Schulsystem im internationalen Vergleich und damit in der internationalen Konkurrenz schlecht abschneidet und dass das eine miserable Werbung für den Bildungs- und Wirtschaftsstandort Deutschland ist; zum anderen durch die öffentlichen Debatten, die durch PISA ausgelöst wurden und in ihrer Heftigkeit und Verärgerung politischen Druck ausübten.

Auf diesen Schock hin stellte sich die Kultusministerkonferenz (KMK) das Ziel, »die Qualität des deutschen Bildungswesens« so zu verbessern, »dass Deutschland in etwa zehn Jahren wieder Anschluss an die Spitzengruppe der Welt gefunden hat« (Bulmahn in: BMBF 2003 a, 5). Eine Reihe von bildungspolitischen Reformen wurden auf den Weg gebracht. Die wichtigsten sind:

- das »Investitionsprogramm Zukunft Bildung und Betreuung – IZBB« zum Ausbau der Ganztagschulen. Es wurde am 12. 5. 2003 von Bund und Ländern

gemeinsam unterzeichnet und im gleichen Jahr eingeführt. Der Bund stellte für die Jahre 2003-2007 insgesamt 4 Milliarden Euro bereit, die nach einem festen Schlüssel auf die Länder verteilt werden. Maßgeblich war der jeweilige Anteil an der Gesamtzahl der Schüler/innen im Bundesgebiet im Schuljahr 2000/2001;

- das »Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG)«. Es dient dem Ausbau von Kindertagesstätten und Horten, wurde am 1. 1. 2005 eingeführt und betrifft besonders die alten Bundesländer;
- Entwicklung einheitlicher nationaler Bildungsstandards (BMBF 2003 b).

Anfang 2006 war »Halbzeit« für das Erreichen des Anschlusses an die Weltspitze. Im Februar 2006 stellte der UN-Sonderberichterstatte für Bildung Vernor Munoz bei seinem Deutschlandbesuch fest, dass – trotz der eingeleiteten Reformen – im Prinzip noch immer die gleichen Defizite bestehen. Darüber hinaus konstatierte er Nachholbedarf bei der Menschenrechtserziehung im Unterricht und kritisierte die Bundesregierung, weil sie sich bisher geweigert hat, der UN-Kinderrechtskonvention vorbehaltlos zuzustimmen⁵ (ND vom 22. 2. 2006, 2).

Munoz' Einschätzung wird in den wesentlichen Punkten von dem Bericht *Bildung in Deutschland* geteilt, der im Frühsommer 2006 als erster nationaler Bildungsbericht der BRD herausgegeben wurde (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Sein planmäßiges Erscheinen sowie die Schwerpunktsetzung – *Analyse zu Bildung und Migration* – zeugen von bemerkenswerten Fortschritten, die in der Folge der 1. PISA-Studie in der bundesrepublikanischen Bildungsberichterstattung erzielt wurden.

Bildungsberichterstattung nach PISA 2000

Überblick

Im Mai 2002 sagte die damalige Bundesministerin für Bildung und Forschung Edelgard Bulmahn: »Bildung und Forschung hat eine klare Priorität für diese Regierung. (...) Mit der Beteiligung an PISA ist die Bereitschaft zur Teilnahme an internationalen Leistungsvergleichen endlich auch in Deutschland zum Normalfall geworden. Wir sollten uns allerdings nicht nur auf internationale Studien verlassen, um zu einer kritischen Bestandsaufnahme zu kommen. Wenn wir unser Bildungssystem gezielt verbessern wollen, müssen wir uns regelmäßig selbst ein klares Bild von den Verhältnissen verschaffen. Das (...) ist der Grund, weshalb wir einen nationalen Bildungsbericht brauchen. (...) Ich bin davon überzeugt, dass die kontinuierliche Überprüfung der Schulleistungen und der Standards hier ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu mehr Qualität und Gerechtigkeit in unserem Bildungssystem ist« (Bulmahn 2002, Abschnitt IV).

Auch der Deutsche Bundestag forderte eine nationale Bildungsberichterstattung (im Juli 2002). Dazu Bulmahn: »Unabhängige »Bildungsweisen« sollen Bund

5 Siehe dazu Kapitel 2.2.1.

und Ländern regelmäßig ›den Spiegel vorhalten‹, um ihnen zu zeigen, ob die eingeleiteten Maßnahmen und Entwicklungen geeignet sind, dieses anspruchsvolle Ziel (den Anschluss an die Weltspitze, RU) zu erreichen oder ob weiterer Handlungsbedarf besteht« (BMBF 2003a, 8).

In diesem Sinne haben die Kultusminister Konferenz (KMK) sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Expertisen, Konzeptionen und Berichte in Auftrag gegeben, die die politisch eingeleiteten Reformen wissenschaftlich begleiten und vor allem den ersten nationalen Bildungsbericht Bildung für Deutschland (2006) vorbereiten sollten. Zu den vorbereitenden Berichten gehören:

- *Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde.* (2003, 364 S.) Der Wert des Berichtes besteht in der Zusammenstellung und Aufbereitung von vorhandenen, aber verstreuten Daten. Allerdings richtete die Arbeitsgruppe auftragsgemäß ihr Augenmerk beinahe ausschließlich auf das öffentliche institutionelle Schulwesen. Andere Felder – vorschulische Einrichtungen sowie Fach- und Hochschulen – wurden, wo möglich, einbezogen. Diese Beschränkung war in der bundesdeutschen Bildungsforschung bis dahin verbreitet, wurde aber von Sachverständigen als Verkürzung und damit Verfälschung der bundesdeutschen Bildungsproblematik kritisiert.

- Aufgelegt wurde außerdem die Schriftenreihe: *Bildungsreform. Deutschland. Das von morgen* (Herausgeber BMBF). Bis Jahresbeginn 2006 erschienen 17 Bände. Es handelt sich um thematische Berichte und Analysen, die der Vorbereitung des Ersten Nationalen Bildungsberichtes diene. Folgende Berichte sind in unserem Zusammenhang von besonderem Interesse:

Bd. 9 *Bildung und Lebenslagen – Auswertungen und Analysen für den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung* (2004, 201 S.). Dieser Bericht schloss an den Beitrag für den ersten Armuts- und Reichtumsbericht an. Er lieferte kommentierte Daten zum Bildungsprozess vom Elementarbereich bis zur nachberuflichen Ausbildungsförderung. Beide Zuarbeiten wurden in gekürzter Form in den Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung publiziert.

Bd. 6 *Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter* (2004, 387 S.). In der Arbeit wurde ein großer Kreis von Expert/innen aus den Bereichen Kindertagesbetreuung und Jugendsozialarbeit einbezogen. Dieser umfangreiche, sachkundige und detaillierte Bericht wurde von Mai bis August 2003 erstellt.

Nicht nur dieser, sondern alle genannten Berichte wurden in sehr kurzen Zeiträumen erarbeitet. Das zeigt, dass die beauftragten Institute und Wissenschaftler/innen (und mit hoher Wahrscheinlichkeit noch andere Einrichtungen) die Schwachstellen und Defizite des bundesdeutschen Bildungswesens kannten und dazu Datenmaterial, Analysen sowie diskutierenswerte pädagogische Konzepte mehr oder weniger parat hatten. Dass sie die Aufträge meistens überraschend bekamen und zusätzlich zu ihren eigentlichen Arbeitsaufgaben erledigen mussten (12. KJB 2005,

15), zeigt, wie wenig planmäßig die Bundesregierung bis zu der internationalen Blamage/Niederlage diesen Reichtum genutzt hat oder nutzen wollte.

Die vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BFSFJ) in Auftrag gegebenen *Kinder- und Jugendberichte über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland* liefen in dieser Zeit weiter. In unserem Zusammenhang von Interesse ist vor allem der - *Zwölfte Kinder- und Jugendbericht mit dem Schwerpunktthema: Bildung, Betreuung und Erziehung vor und neben der Schule* (12. KJB 2005, 625 S.).

Die OECD – Länderberichte für Deutschland *Bildung auf einen Blick*, herausgegeben vom BMBF, liefen ebenfalls weiter. Diese Berichte zeichnen sich dadurch aus, dass sie erstens jährlich erscheinen, nach dem gleichen Grundmuster aufgebaut sind und durchgehend Vergleichsdaten aus anderen Ländern heranziehen. Das ermöglicht sowohl zeitliche als auch nationale Vergleiche.

Die seit 2002 gewonnenen Erkenntnisse wurden zusammengefasst und auf den neuesten Stand gebracht in dem Bericht

- *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration* (2006, 317 S. mit tabellarischem Anhang). Als Herausgeber zeichnet das Konsortium Bildungsberichterstattung. Der Bericht wurde von Bund (BMBF) und Ländern (Ständige Kultusministerkonferenz der Länder) gemeinsam in Auftrag gegeben. Er ist somit der *erste nationale Bildungsbericht* seit der Gründung der BRD.

Bereits aus dieser Aufzählung ist ersichtlich, dass in der Bildungsberichterstattung der BRD seit den Regierungs- und Parlamentsbeschlüssen von 2002 erhebliche Fortschritte gemacht wurden. Das betrifft

- erstens die durchgehenden Bemühungen um bundesweite Analysen: 2002 erfolgte die Zuarbeit (Gutachten) für den Ersten Armuts- und Reichtumsbericht; 2003 die Zusammenstellung der »ersten Befunde«; 2006 erschien der 1. nationale Bildungsbericht;
- zweitens die Erweiterung des Untersuchungsgegenstandes über das institutionelle Schulwesen hinaus. Ab 2003/04 wurden die Bereiche Bildung im frühen Kindesalter und außerschulische Bildung/Lernen im Schulalter einbezogen;
- drittens wurden – unter Beachtung ausländischer und internationaler Berichte – eine Reihe von Forschungsansätzen und Methoden entwickelt, die zunächst in den theoretischen Studien der Reihe Bildungsreform auf ihre Praktikabilität »getestet« worden waren. Sie fanden bereits Eingang in den 1. nationalen Bildungsbericht. Das betrifft vor allem die Erarbeitung von aussagekräftigen Indikatoren.

Der Rückstand der deutschen Bildungsforschung gegenüber den auf diesem Gebiet fortgeschrittensten Ländern hat sich verringert. Politisch zu fordern und zu kontrollieren ist, dass die gegenwärtig erreichte Intensität in der methodischen Arbeit, in der Schaffung von Datensammlungen und in der kontinuierlichen Auswertung nicht nachlässt.

Trotz der Fortschritte in der Berichterstattung haben sich seit 2000 weder die Befunde und Wertungen noch die daraus resultierenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen signifikant geändert – jedenfalls nicht in den oben genannten von PISA kritisierten sozialen Punkten. Das lässt die Annahmen zu, dass die Wirkungen der eingeleiteten Reformen bisher noch nicht messbar sind und dass möglicherweise keine grundlegenden Veränderungen zu erwarten sind, solange nicht an den strukturellen Grundfesten des Bildungswesens gerüttelt wird.

Zu ausgewählten Berichten

Bildungsberichte sind keine Sozialberichte, aber die meisten widmen einige wesentliche Abschnitte den sozialen Aspekten der Bildung. Umgekehrt widmen Sozialberichte häufig einige Abschnitte den Fragen der Bildung, des Bildungsniveaus und des Bildungssystems. Im Folgenden werden ausgewählte Bildungs-, bzw. Sozialberichte daraufhin untersucht, welche wesentlichen neuen Erkenntnisse im Hinblick auf soziale (Un)Gerechtigkeit sie jeweils gebracht haben.

Erster Armuts- und Reichtumsbericht (2001)

Der erste Sozialbericht, der sich nach PISA vergleichsweise ausführlich mit Bildung befasste, war *Lebenslagen in Deutschland – Erster Armuts- und Reichtumsbericht* der Bundesregierung.⁶ Er wurde 2001 vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung herausgegeben und dem Bundestag (als Drucksache 14/5990) »zur Unterrichtung« zur Verfügung gestellt. Da es zusammenfassende Bildungsberichte auf Bundesebene damals noch nicht gab, beruhte das Kapitel zur Bildung auf einem von Gernot Weißhuhn (TU Berlin) eigens erarbeiteten Gutachten, das bekannte Fakten und vorhandene Daten zu Bildung in der BRD erstmalig zusammenfasste. Das Gutachten wurde als »eine Grundlage von weitreichender Bedeutung zur Beurteilung der Lage und zu den Perspektiven des gesamten Bildungswesens in Deutschland« bezeichnet (Bundesregierung 2001, 93), aus Platzgründen aber nur in einer gekürzten (und zugleich entschärften) Fassung in den Regierungsbericht aufgenommen, obwohl zu dem Zeitpunkt die Diskussionen um soziale Benachteiligung/Ausgrenzung im Bildungswesen der BRD gerade aufgeflammt waren.

Weißhuhn klärte zunächst Grundfragen: »Bildung ist Prävention vor instabilen Lebenslagen und Armut. Denn das Risiko des Arbeitsplatzverlustes ist an den Bildungs- und Berufsabschluss gekoppelt: Je niedriger der berufliche Ausbildungsabschluss, desto höher die Gefahr der Arbeits- bzw. Dauerarbeitslosigkeit« (Bundesregierung 2001, 17) und damit der (oft lebenslangen) Einkommensarmut.

Diese Definition reduzierte zwar den weiten Bildungsbegriff auf die Arbeitsmarktproblematik und beschnitt ihn damit um wesentliche – kulturelle, soziale,

6 Zu Armuts- und Reichtumsberichten der Bundesregierung siehe: Abschnitt 2.2.2.

politische – Dimensionen, machte aber im Kontext eines Ersten Armuts- und Reichtumsberichtes doch Sinn. Denn Tatsache ist: Diese Definition trifft insofern zu, als ein Verdrängungsprozess der jeweils niedriger Qualifizierten durch die jeweils höher Qualifizierten stattfindet. Andererseits beweist die reale Entwicklung: Bildung ist keine Garantie für das Vermeiden von Armuts- oder das Erreichen von Reichtumskarrieren.

»Gerade in einer Gesellschaft mit einer so engen Verbindung zwischen (Aus-) Bildungs- und Beschäftigungssystem erfolgt die *Verteilung von Lebenschancen wesentlich durch das Nadelöhr der ... Bildungschancen.*« (Bundesregierung 2001, 17. – Hervorhebung R. U.)

Um zu veranschaulichen, was er mit »Nadelöhr der Bildungschancen« meinte, gab Weißhuhn zunächst einen *Überblick über die Grundstruktur des gegliederten Bildungssystems der BRD*. Das war – offenbar auch für die ersten Adressaten des Berichts, die Bundestagsabgeordneten – notwendig. Diese Struktur ist wirklich schwer zu überblicken und zu durchschauen. Auch in nachfolgenden Bildungs- bzw. Sozialberichten wurde/wird sie immer wieder – auch grafisch – dargestellt und präzisiert. Der Grafik im 1. nationalen Bildungsbericht *Bildung für Deutschland* wurden beispielsweise die Bereiche »non-formale Bildung« (z. B. schulergänzende Ganztagsangebote, Jugendarbeit) und »informelles Lernen« (z. B. Lernen durch Medien) hinzugefügt (Konsortium... 2006, 20), die 2001 schon existierten, von denen aber in der Berichterstattung damals noch keine Rede war.

Insgesamt wurden im Ersten Armuts- und Reichtumsbericht *sechs Bildungsstufen* – funktional und sozial – charakterisiert. An dieser selektierenden Struktur wurde trotz starker Kritik bisher nichts geändert.

1. *Elementarbereich*: Kinderkrippen, Kindergärten und Vorschulklassen werden bezeichnet als: »wichtige Weichenstellung für die Entwicklung von Anlagen und Begabungen wie auch zum Ausgleich von sozialbedingten Chancenungleichheiten. Hier erfolgen Weichenstellungen, die biografieprägend sind und später im Hinblick auf eingetretene Fehlentwicklungen oft nur schwer, meist nur unter großen Mühen und immer nur mit hohen Kosten korrigiert werden können. Auch die Grundlagen für geschlechtsspezifische Prägungen die erhebliche Konsequenzen für das Bildungs- und Berufswahlverhalten von Jungen und Mädchen haben, werden hier gelegt« (Bundesregierung 2001, 93).

Der Übergang zum Primarbereich war damals (und ist noch immer) ein erstes »Nadelöhr« für Kinder aus so genannten bildungsfern(er)en und/oder Familien mit Migrationshintergrund. Gründe sind mangelnde Vorbereitung auf die Schule, unter anderem die ungenügende Zusammenarbeit von Elementarbereich und Schule sowie die mangelnde Beherrschung der deutschen Sprache.

2. *Primarbereich* (1. bis 4. Klasse): Wahlmöglichkeiten zwischen Ganz- und Halbtagsschulen, zusätzlich verbunden mit profilierter Hortbetreuung waren – im Vergleich zum europäischen Ausland – vor allem in den alten Bundesländern noch immer die Ausnahme.

3. *Förderstufe* (5. und 6. Klasse): Am Ende dieser Stufe werden die zentralen Vorentscheidungen für die weitere schulische Laufbahn und damit für die mögliche berufliche Zukunft der Kinder getroffen. Das ist das zweite entscheidende »Nadelöhr« – vornehmlich Kinder aus bildungsfernen Schichten werden hier aussortiert.

4. *Sekundarbereich I* (7. bis 9. oder 10. Klasse, entsprechend Schultyp): Haupt-, Real-, Gesamtschule und Gymnasium. Im Bericht wurde »eine tendenziell eindeutig schichtenspezifische Chancenverteilung« (Bundesregierung 2001, 94) konstatiert, die allerdings nicht exakt definiert werden konnte, weil in der amtlichen Statistik eine Aufspaltung nach sozialökonomischen Schichten fehlte.

Ein »Nadelöhr« bildet das Erreichen der Schulabschlüsse nach der 9./10. Klasse (ein zu hoher Prozentsatz erreicht sie nicht) sowie die Übergänge in die nachfolgenden Bildungsgänge. Auch dazu fehlten Längsschnitterhebungen in der amtlichen Bildungsstatistik. Erfahrungen besagten, dass etwa 2/3 der Absolvent/innen des allgemeinbildenden Schulsystems in die duale Berufsausbildung (Betrieb/Berufsschule) einmündeten. Als Trend wurde deutlich, dass immer mehr Gymnasialabgänger/innen zunächst eine Lehre beginnen; dass die Zahl der zu vermittelnden Bewerber/innen insgesamt höher war als die Zahl der zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze; dass in den neuen Bundesländern ein Mangel an betrieblichen Ausbildungsplätzen bestand, so dass den betroffenen Jugendlichen durch Sonderprogramme von Bund und Ländern außerbetriebliche Ausbildungsmöglichkeiten angeboten werden mussten.

5. *Sekundarbereich II* (11./12. in den meisten Bundesländern auch 13. Klasse): Es wurde festgestellt, dass sich in den alten Bundesländern der Anteil der Arbeiterkinder beim Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung zwischen 1987 und 1996 um ca. 50 Prozent erhöht hatte (auf insgesamt 12 Prozent), der Abstand zu den Kindern von Beamten (64 Prozent); von Selbständigen (53 Prozent), Angestellten (38 Prozent) aber erheblich geblieben war.

6. *Tertiärer Bereich* (Fachhochschulen, Universitäten): Die Absolvent/innen beider Hochschularten haben individuell bessere Chancen im Berufsleben und stellen gesamtwirtschaftlich einen bedeutenden Produktionsfaktor dar.

Die Verdreifachung der Studierendenzahl von 1970 bis 1990 (Alte Bundesländer) und die Versechsfachung von 4,3 Prozent auf rd. 30 Prozent (Deutschland) wurde als Indikator für Wohlstandszuwachs gewertet. Für die DDR/Neue Bundesländer wurden keine Aussagen zur sozialökonomischen Schichtenzugehörigkeit gemacht. Im ehemaligen Bundesgebiet war von 1973 bis 1997 der Anteil der Arbeiterkinder nicht wesentlich angestiegen, von 12 auf 13,3 Prozent, während der Anteil der Angestelltenkinder um etwa 10 Prozent zugenommen hatte – von 34,6 auf 44,7 Prozent. Nach wie vor waren Selbstrekrutierungseffekte stark, wenn auch etwas rückläufig: Beamtenkinder von 27,4 auf 23 Prozent, Selbständigenkinder von 26,0 auf 19,0 Prozent.

Bereits damals wurde festgestellt, dass dieses Schulsystem, das den Intentionen seiner Schöpfer zufolge durchlässig in alle Richtungen sein sollte, realiter »von

oben nach unten« durchlässig ist. In den alten Bundesländern sind »Abstiegs«-Bewegungen normal, »Aufstiegs«-Bewegungen die Ausnahme (DIPF 2003, 178 f.).

Kritisch anzumerken ist für diesen wie für alle anderen Berichte, dass das brisante Thema Privatschulen und Privathochschulen nicht erwähnt, geschweige denn unter dem Aspekt Armut – Reichtum problematisiert wurde (Siehe: Exkurs: Privatschulen). Das gilt auch für die Spezialschulen für Hoch- und Multibegabte.

Elfter Kinder- und Jugendbericht (2002)⁷

Die gesetzlich festgelegten Pflichten der Kinder- und Jugendhilfe liegen in der Unterstützung von Benachteiligten. Aber, so forderte der Elfte Kinder- und Jugendbericht (von nun an: 11. KJB) zu Recht, Jugendhilfe dürfe nicht nur eine Einrichtung für Gestrauchelte sein (also: nicht nur Nachsorge), sondern sie müsse ein fester Bestandteil der Begleitung werden, ganz besonders beim Übergang von der Schule zum Beruf (also: Prävention). Notwendig sei vor allem, von zyklischen (Krisen)-Entwicklungen unabhängige Orientierungen für den Beruf schaffen und auf das Familienleben vorbereiten. Dazu brauche es Räumlichkeiten, eine materielle Mindestausstattung sowie gut ausgebildete Fachleute, viel Zeit und dement-sprechende finanzielle Mittel.

2002 war Bundestagswahljahr. In ihrer Stellungnahme zu dem Bericht akzeptierte die damalige rot-grüne Bundesregierung alle Kritikpunkte. Sie signalisierte, dass sie Bescheid wusste. Aber sie unterlief die Kritik sofort, indem sie bereits unternommene oder geplante Gegenmaßnahmen aufzählte: Foren, Beschlüsse und Empfehlungen. So sollte der Eindruck geweckt werden, die Regierung sei gerade auf dem besten Wege, die Probleme zu lösen. Der Bericht selbst vermittelte diesen Eindruck nicht. Gleiche Fakten wurden z. T. unterschiedlich bewertet.

Während beispielsweise die Regierung hervorhob, dass es zirka 75 000 Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe in der BRD gebe, in denen Teilhabe und Gemeinschaftsfähigkeit, Kreativität und Eigeninitiative der benachteiligten Kinder und Jugendlichen entwickelt würden, sprach der 11. KJB von einer »unüberschaubaren Vielfalt an Formen, Methoden und Inhalten der Kinder- und Jugendarbeit in unterschiedlicher Trägerschaft – von Jugendverbänden über offene Einrichtungen bis hin zu einer Vielzahl von selbstorganisierten Initiativen« (199). Unüberschaubarkeit bedeute auch Unübersichtlichkeit und Unkontrollierbarkeit. Unüberschaubarer und unkontrollierbarer als die Formen sei in weit höherem Maße die Angebotsqualität. Entsprechend sahen sich die Autoren außerstande, datengestützte Einschätzungen zu geben.⁸

7 Siehe dazu: Abschnitt 2.2.1.

8 Beispielsweise betonten sie mehrfach, dass das Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz (KJHG) auf eigenverantwortliches Handeln junger Menschen in demokratischen Strukturen zielt (199), aber genaue Angaben zu Teilhabe, Kreativität und Eigeninitiative der Kinder und Jugendlichen an KJH-Projekten konnten sie nicht machen. Sie unterschieden deshalb lediglich modellhaft zwischen verschiedenen Graden an Teilhabe, die erreicht werden: 1. eher konsumierendes Mitmachen (Teilnahme); 2. bewusste Mitwirkung (Teilhabe); 3. aktivierende Mitbestimmung (Beteiligung) (199. – Siehe dazu auch: Abschnitt 2.3.4.).

In den Ausführungen über die außerschulischen KJH-Aktivitäten wurde immer wieder die Notwendigkeit von Bildungsvermittlung betont. Als »Maßstab für die Formulierung von Ansprüchen an die Erziehungs- und Bildungsinstitutionen und zur Entwicklung ihrer Leistungen« bezeichnete der Bericht die »Aussicht auf Bildungserfolg unabhängig von Herkunfts- und Lebenslage« (254). Dass als Maßstab hier nicht nur der in Deutschland hohe Versorgungsgrad an institutioneller Bildung, sondern vor allem der *Bildungserfolg für alle* – also Resultate – gesetzt wurden, scheint mir wichtig. In diesem Zusammenhang kritisierten die Autor/innen zu Recht, dass in Deutschland in Politik und Öffentlichkeit der Trend besteht, gesellschaftlich und strukturell verursachte Schwierigkeiten auf die betroffenen Jugendlichen und/oder deren Familien abzuschieben, was soviel heißt wie: die gesellschaftliche Konflikte zu privatisieren.

Dieser Bericht behandelte u. a. die Schulverweigerung. Sie wird in den meisten Berichten ausgelassen, ist aber m. E. ein Symptom und damit ein aussagekräftiger Indikator für den Stellenwert von Bildung in der Gesellschaft einerseits und für den soziokulturellen Zustand von Schulen und von Familien andererseits. Etwa 200 000 »Intensivschwänzer« waren damals die Spitze des Eisberges. Die Gesamtzahl wurde nicht angegeben. Allen Vorurteilen zum Trotz hieß es in dem Bericht: Bildungsverweigerung sei nicht allein aus der sozialen oder ethnischen Herkunft zu erklären, bei nicht-deutschen Kindern sei sie geringer als beim Durchschnitt der Schülerschaft. Die Verweigerer – Jungen und Mädchen – hielten die Schule für uninteressant und/oder angstausslösend. Vor allem letzteres war/ist alarmierend. Denn tatsächlich, so hieß es, nehme die Zahl der psychisch gefährdeten oder bereits kranken Kinder zu (keine Zahlenangabe, keine Nennung von Motiven).

In anderen Studien wurden Motive genannt: Ein häufiger Grund sei bei Eltern und Kindern Angst vor künftiger Armut. Diese Angst hätten in hohem Maße Arbeitslose und ihre Kinder, einen beträchtlichen Teil dieser Angst gebe es auch bei Nicht-Arbeitslosen (Frister 1999, 84, 91). »Wenn der Mensch mit allen seinen Sehnsüchten und Ängsten, gar seiner Bildung und Gesundheit zur Funktion des Marktes wird, ist er nicht mehr frei« (Dahn 2002, 145). Das gilt auch für Kinder und Jugendliche. Der Statusdruck setzt früh ein: Die Armen werden gehänselt. Ängste vor Leistungsversagen haben auch Kinder aus gut gestellten Schichten. Das werde, so die Deutsche Shell-Studie, am erschreckendsten deutlich in der Zahl der psychischen Krankheiten, vor allem der Mädchen (Deutsche Shell 2002, 37). Die Zahlen der Gewaltanwendungen gegen andere und sich selbst⁹, der Suizidversuche und Suizide, vor allem der Jungen, wurden nicht genannt, obwohl es durchaus ein Maßstab für das kulturelle Niveau einer Gesellschaft ist, wie Jugendliche miteinander und mit sich selbst umgehen.

⁹ Das Thema Gewalt von Jugendlichen in und außerhalb der Bildungseinrichtungen sowie ihre sozialen Aspekte (Ursachen und Folgen) wurden, so weit ich das übersehen kann, in den Bildungsberichten bisher nicht systematisch behandelt.

Ein wesentlicher Grund für Bildungsverweigerung sei die zunehmende Erfahrung von Jugendlichen, dass eigene Investitionen in den eigenen Bildungsgang sich für sie auf dem Arbeitsmarkt nicht unbedingt auszahlen. Beteuerungen, dass es einen Zusammenhang zwischen höherem Bildungsniveau und höherem Lebensniveau gibt, helfen wenig (11. KJB 2002, 157 f.). Das Thema Verweigerung gilt auch für einen Teil der Studienabbrecher/innen (Leistungsdruck) und – auf andere Weise – für die sogenannten Nesthocker, von denen einige die Ausbildungs- und Studienzzeit verlängern, um den Start in den Konkurrenzkampf hinauszuzögern. Von den 18- bis 21-jährigen weiblichen Jugendlichen leben noch 71 Prozent zu Hause, von den männlichen 81 Prozent. Dieser Trend setzt sich bis zum Alter von 25 Jahren fort (Deutsche Shell 2002, 56 ff.).

Insgesamt waren/sind die Gründe für Verweigerung, psychische Störungen und Krankheiten noch nicht genügend erforscht (11. KJB, 154).

Die strukturellen Veränderungen in der Arbeitswelt bewirken neue Formen der Ausgrenzung (168). Dieser Bericht machte zu Recht darauf aufmerksam, dass nach wie vor der Eintritt in Arbeit und Beruf ein Kristallisationspunkt für Lebensplanung und -biografien ist, die Veränderungen aber neue Arten von Kompetenzen bei der Berufswahl erfordern. Kritisiert wurde der Mangel an beratenden Institutionen. Folglich werde auch die Berufswahl in die Familien verlegt. Damit seien viele Familien überfordert (166).

Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde (2003)

Dieser Bericht wurde im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD von einem Konsortium von Wissenschaftler/innen verschiedener Universitäten erstellt. Die Federführung hatte das Deutsche Institut für Internationale Pädagogische Forschung Frankfurt/Main/Berlin (DIPF). Der Bericht wurde im Januar 2003 in Auftrag gegeben und planmäßig zum 1. 9. 2003 vorgelegt.

Die Autor/innen unternahmen den bemerkenswerten Versuch, das institutionelle Bildungswesen realitätsgemäß als ein vielseitig bedingtes Gefüge darzustellen, in dem nicht nur einzelne Missstände die bekannten Leistungsdefizite und Chancenungleichheiten bewirken, sondern ein ganzes Geflecht von Faktoren, die in der BRD entstanden sind. Diese historisierende Sicht auf das gegenwärtige Schulsystem veranlasste die Autoren auch zu Hinweisen auf das Bildungswesen der DDR wie: Vorschulerziehung, einheitliches Bildungssystem, Abitur nach 12 Jahren, begrenzte Studienzeiten, Praxisnähe des Unterrichts etc. Aber diese Hinweise blieben – wie in anderen Berichten auch – punktuell und ohne Erläuterungen. Das ist insofern bedauerlich, als damit der »andere« deutsche Versuch ausgeblendet bleibt, dessen Ansatz und Absicht – seit 1946 – genau darin bestand, mit der Chancengleichheit und der Hebung der Bildungsstandards Ernst zu machen. Die Erfolge, Misserfolge und Sackgassen dieses Versuchs könnten durchaus Anregungen für die anstehende Bildungsreform geben.

Der Bildungsbericht für Deutschland ging von drei Grundannahmen aus: Bildung ermöglicht individuelle Lebenschancen, sichert gesellschaftlichen Wohlstand und fördert sozialen Zusammenhalt.¹⁰ Wesentlich unter dem Aspekt der Sozialberichterstattung ist, dass hier auf die Dialektik von gesellschaftlicher und individueller Verantwortung verwiesen wird; dass Bildung nicht nur als Wissens-, sondern als aktiver Kompetenzerwerb gefasst wird; dass unter Kompetenzen kognitive und soziale Fähigkeiten (im Sinne von Wissen und Verhalten, R. U.) verstanden werden und dass diese Kompetenzen zivilen Zwecken dienen sollen.

Es gelang den Autoren, das komplexe Problemgeflecht so übersichtlich zu gliedern, dass sowohl strukturelle Zusammenhänge als auch Kausalitäten für Bevorzugung und Benachteiligungen zumindest annähernd durchschaubar werden. Gegliedert wird der ganze Komplex – analog zu international genutzten Input-/Prozess-/Output-Modellen – in drei Abschnitte. Sie werden hier aufgelistet, um darauf aufmerksam zu machen, in wie viele Bereiche des Bildungsprozesses soziale Fragen direkt oder indirekt hineinwirken.

A. Input: Kontexte des institutionellen Lehrens und Lernens in Deutschland. Hier werden zwei Kontextringe unterschieden. Der äußere Kontextring umfasst: Demografische Entwicklung. Beschäftigungssystem, das die Absolvent/innen erwartet. Öffentliche Haushalte einschließlich Bildungsausgaben in Bund, Ländern, Gemeinden. Der innere Kontextring umfasst: Struktur des Bildungswesens. Verfügbarkeit seiner Angebote. Zeitressourcen. Lernausgangslagen der Lernenden. Situation der Lehrenden.

B. Prozess: Prozessqualitäten: Inneres Funktionieren von Schulen. Von Stundenplänen über Klassenfrequenzen und Gestaltung des Schulklimas bis zum Unterricht.

C. Output: Wirkungsqualitäten: Bildungs- und Ausbildungsabschlüsse. Kompetenzen. Verteilung von Bildungschancen. Politisch relevante Einstellungen. Erträge politischer Bildung.¹¹

Zu einigen sozial relevanten Ergebnissen

Die demografische Entwicklung wird auch in diesem Bericht als ein Grundproblem genannt, das nicht nur die soziale Zukunftssicherung Deutschlands gefährdet,

10 Aus den »Vorklärungen zum Bildungsbericht«: »Damit Menschen in der Gesellschaft ihren Platz einnehmen und in ihr mitwirken können, bedürfen sie der Bildung. Auch ist sicher: Gesellschaften, die in der Welt bestehen und die die Welt mitgestalten wollen, sind auf die bestmögliche Bildung ihrer Menschen angewiesen. Schließlich gilt: Gesellschaften, die in ihrer Zusammensetzung von kultureller und sozialer Heterogenität geprägt sind, müssen das Zusammenleben ihrer Mitglieder bereits in deren Bildungsprozessen vorbereiten. Umgekehrt bedeutet dies: Der Verzicht auf die Entfaltung – auch durch Bildung – aller individuellen Kräfte drängt den Einzelnen ins gesellschaftliche Abseits, das Zurückfallen einer Gesellschaft im Bildungswettlauf schmälert ihre Möglichkeit im Konzert der Regionen und Länder, der Verzicht auf Bildung, die auf ein friedvolles Zusammenleben angelegt ist, fördert den Zerfall der Gesellschaft. Diese Zusammenhänge verbieten es, Bildung auf den Erwerb kognitiver Qualifikationen zu reduzieren. Stattdessen muss Bildung verstanden werden als ein Prozess, in dessen Verlauf Menschen sich kognitive und soziale Kompetenzen aneignen und in dem sie zu Wertorientierungen finden.« (DIPF 2003, 9)

11 Der Teil D beinhaltet eine unkommentierte Auflistung der 2003 in Realisierung befindlichen bzw. geplanten Maßnahmen der Bundesländer.

sondern auch die Probleme des Bildungswesens verschärfe. Durch den Geburtenrückgang werde die Zahl der Lernenden in den kommenden Jahren zeitweise geringfügig zu, tendenziell aber abnehmen, und zwar jeweils zeitversetzt in den vorschulischen Einrichtungen, den verschiedenen Klassenstufen, der Berufsausbildung und den Studieneinrichtungen. Angesichts des »Gebärstreiks« der ostdeutschen Frauen in den neunziger Jahren treffe das die Neuen Länder dramatischer als die Alten. Das bundesrepublikanische Schulsystem, so kann man in diesem Bericht lernen, funktioniert im Grunde nach dem Prinzip Angebot und Nachfrage und unterliegt damit (trotz weitgehender Verbeamtung der Lehrkräfte) Zyklen von Mangel und Überschuss an Lernenden bzw. Lehrenden, und zwar – angesichts der bürokratischen Verwaltung – jeweils mit zeitlichen Verschiebungen. Diese wellenförmigen Bewegungen hatten und werden auch künftig Auswirkungen auf die Anzahl von Schulen und Lehrkräften haben. Wenn politisch keine Maßnahmen eingeleitet werden, so die Autoren, wird weiterhin geschehen, was schon in den letzten Jahren geschah: Schulen werden geschlossen, Lehrende entlassen, Kinder über Land gefahren. Und, was unbedingt hinzugefügt werden muss: Junge Menschen, die Lehrer/innen werden wollen, werden verunsichert.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt werde sich trotz der Verringerung der Schulabgänger/innen erst langfristig entspannen. Bis 2015 werde in den Neuen Bundesländern mit einem Arbeitskräfteüberhang gerechnet, während in den Alten Bundesländern ein Arbeitskräftemangel erwartet werde. Der Bildungsbericht räumte zwar ein, dass diese Prognosen der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung mit großen Unsicherheiten behaftet seien, begründete diesen Einwand aber nicht ökonomisch, sondern überraschenderweise geschlechtlich. Der Unsicherheitsfaktor seien die Frauen. Deren Verhalten auf dem Arbeitsmarkt sei nicht vorauszusehen: Werden sie erwerbstätig sein wollen? Wenn ja, wie viele? Werden sie Ganztagsarbeit fordern oder sich mit Teilzeitarbeit begnügen? (27) Eine solche Argumentation befremdet in diesem Bericht und erinnert fatal an die perfide Feststellung aus den frühen neunziger Jahren, die hohe Arbeitslosigkeit in den Neuen Bundesländern gäbe es nicht, wenn die Ost-Frauen nur ihren Erwerbsdrang zügeln würden (Biedenkopf 1995).

Als sicher wird dagegen angesehen, dass Erwerbstätige ohne Berufsausbildung weiterhin die größte Problemgruppe sein werden. Gerechnet werde mit 15 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung in den jüngeren Jahrgängen. Noch sei der Anteil der Bevölkerung ohne Berufsabschluss im Westen »auffällig höher« als im Osten (DIPF 2003, 29). Dass der (noch) hohe Ausbildungsstand in den neuen Bundesländern ein Erbe aus der DDR ist, der (bildungs)politische Ursachen hat, wurde nicht reflektiert, obwohl es zur Logik dieses Berichtes gehört hätte. Festgestellt wurde auch, dass sich dieser Ost-West-Unterschied durch die zunehmenden Ausbildungsplatzmangel im Osten bereits reduzierte.¹² (69) Alarmierend ist, dass

12 Dazu wird im Bildungsbericht ausdrücklich angemerkt, dass der »Berufsbildungsbericht 2003« des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bonn 2003, günstigere Relationen ausweist als realiter existieren.

der Anteil an Hochqualifizierten in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen bereits im Bundesmaßstab stagnierte.

Festgestellt wurde auch in diesem Bericht, dass der viel zu frühe Entscheidungszwang für einen Schultyp weniger als Begabten- denn als soziale Auslese wirkt. Diese strukturell angelegte Selektion werde in der Schulpraxis häufig verschärft, statt gemildert.¹³ Laut Bericht orientieren sich Grundschullehrer/innen bei der Empfehlung von Schüler/innen für die weiterführenden Schulen »nicht zuletzt am kulturellen Kapital der Eltern (...) Dadurch werden Kinder unterer Sozialgruppen bei der Übergangsauslese auf weiterführende Schulen auch dann stark benachteiligt, wenn ihre Schulleistungen berücksichtigt werden. Kinder eines Vaters ohne Schulabschluss müssen in Hamburg durchschnittlich zu den besten 10 Prozent aller Schüler gehören, um eine Gymnasialempfehlung zu erhalten, während für Kinder eines Vaters mit Abitur durchschnittlich eine Testleistung unter dem Durchschnitt aller Schüler für eine entsprechende Empfehlung genügt« (210). Die Autor/innen hielten diese Beobachtung aus dem Jahr 1996 nicht für eine Ausnahme, sie belegten mit Zahlen, dass der Bildungs- bzw. Berufsabschluss der Väter ausschlaggebend ist. (Warum eigentlich nicht der Bildungs- und Berufsabschluss der Mütter?) Es wäre interessant zu erfahren, ob es zwischen den Alten und Neuen Bundesländern – angesichts der teilweise (noch) unterschiedlichen Sozialisationen der Pädagog/innen – unterschiedliche Empfehlungspraktiken gibt bzw. wie es überhaupt um die sozialen Kompetenzen der Lehrer/innen bestellt ist und ob diese Problematik im Studium vorkommt.

Die Abschlüsse der gleichen Klassenstufen in den verschiedenen Einrichtungen (Hauptschule, Gesamtschule, Gymnasien) haben keineswegs den gleichen Wert. Auch da findet ein Hierarchisierungsprozess statt, auch im Verständnis der Ausbilder, die sich ihre Azubis aussuchen können, was ebenfalls zur Verdrängung von »oben nach unten« beiträgt (170 ff.).

Diese soziale Selektion durch die Schulabschlüsse habe nicht nur soziale Folgen, sondern auch soziale Ursachen, die sich bereits in den »Lernausgangslagen der Lernenden« zeigen. An erster Stelle wurde die Ausländerproblematik genannt. Sie war damals in der Bundesrepublik statistisch schwer zu erfassen, weil die Bundesländer Migranten unterschiedlich definierten.¹⁴ Hinzu kamen geografische Unterschiede hinsichtlich des Ausländeranteils an der Bevölkerung. In den Neuen Bundesländern ist er vergleichsweise gering, in den Alten sehr unterschiedlich. Während in Schleswig-Holstein 14,3 Prozent der Fünfzehnjährigen eine Migrationsgeschichte aufwiesen, galt das beispielsweise in Bremen für 40,7 Prozent. Hinter solchen Zahlen verbirgt sich eine große kulturelle Vielfalt. In Essen z. B.

13 In einer anderen Studie heißt es dazu : Die strukturell bedingte Segmentativität habe »normative Auswirkungen auf das berufliche Handeln der Lehrkräfte«. (Baethge 2005)

14 Einheitliche Definitionen wurden zum ersten Mal im 1. Nationalen Bildungsbericht »Bildung in Deutschland« (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006) gegeben. Siehe dazu auch: Abschnitt 2.2.5.

wurden im Jahr 2000 in 28 Prozent der Familien von Grundschulern 109 verschiedene nicht-deutsche Sprachen gesprochen (178). Dieser kulturelle Reichtum verkehrt sich im deutschen Bildungssystem häufig in einen sozialen Nachteil, weil diese Sprachenvielfalt bei den Kindern und Jugendlichen häufig gepaart ist mit mangelhaften Kenntnissen der deutschen Sprache, was, wie im Bericht betont wurde, negative Langzeitauswirkungen auf die Bildungs- und Arbeitsbiografien haben kann. Erwähnt, nicht präzisiert wurde in diesem Bildungsbericht, dass es bei den Migrant/innen erhebliche Unterschiede gebe – durch ethnische, nationale und soziale Herkunft, sowie durch Glaubens- und Generationszugehörigkeit. Auch wenn das in dem 1. nationalen Bildungsbericht (zumindest statistisch) versucht wurde, stehen differenzierte Untersuchungen m. E. weiterhin aus.

Die gravierenden sozialen Unterschiede innerhalb der deutschen Bevölkerung ohne Migrationshintergrund wurden unter dem Stichwort »soziale Heterogenität« erst an zweiter Stelle behandelt (79). Bei einer Untersuchung von Fünfzehnjährigen wurde festgestellt, dass 19,7 Prozent aus Familien stammten, in denen »der Haushaltsvorstand der Gruppe der un- und angelernten Arbeiter und Arbeiterinnen, bzw. 24,2 Prozent aus Familien, in denen der Haushaltsvorstand der Gruppe der Facharbeiter und Facharbeiterinnen zuzurechnen« war (79). Abgesehen von dem anachronistischen Begriff »Haushaltsvorstand« überrascht mich DDR-sozialisierte Leserin die Tatsache, dass diese beiden sozial und bildungsmäßig unterschiedlich gestellten Gruppen addiert und unterschiedslos bezeichnet werden als »bildungsfernere Schichten«. Auch bezüglich dieser Zuordnung wären Erfahrungen aus der DDR von Interesse. Die »bildungsferneren Schichten« mit und ohne Migrationshintergrund werden, so die Prognose, künftig den größten Teil der Schülerschaft stellen (79), worauf das Bildungswesen sich angesichts der global wachsenden Anforderungen an das Bildungsniveau einstellen müsse.

Eine Art von Benachteiligung, die hier (in anderen Berichten kaum) berücksichtigt wurde, ist die geografische Erreichbarkeit von Bildungseinrichtungen. Festgestellt wurde ein erhebliches Stadt-Land-Gefälle, wobei sich besonders in den dünn besiedelten ländlichen Gebieten der neuen Bundesländer zusätzlich der Geburtenrückgang auswirkte. Das betraf vor allem Mecklenburg-Vorpommern mit weniger als 100 Einwohnern und teilweise nicht mehr als ein bis zwei Kindern im Grundschulalter je Quadratkilometer. In den letzten zehn Jahren wurden in den Neuen Bundesländern mehr als ein Drittel aller Grundschulen auf dem Lande geschlossen. Weitere würden folgen – auch in den Alten Bundesländern (65 f.). Das bedeute nicht nur eine Höherbelastung der Kinder durch weite Schulwege zu allen Schultypen. Es bedeutet auch, was aber in diesem Bericht nicht erwähnt wird: eine Verschlechterung des kulturellen Klimas und einen Abbau des Kulturniveaus in den betroffenen Regionen, was selbstverständlich auch auf die Kinder und Jugendlichen zurückwirkt. Auch da liegen noch unbeackerte Felder für die Sozialberichterstattung, zumal, was ebenfalls nicht erwähnt wird, gerade in solchen Regionen auch neue Schultypen ausprobiert werden.

Hinsichtlich der Kompetenzen, die vermittelt werden sollen, gebe es Definitionsschwierigkeiten – national und international. Es dürfe nicht darum gehen, Handwerkszeuge aufzulisten oder Menschenbilder zu formulieren, so die Autoren des Berichtes. Es müsse vielmehr darum gehen, Kompetenzen aus den realen Handlungsanforderungen abzuleiten, d. h. Kompetenzen als Fähigkeiten zur Bewältigung variabler Lebensanforderungen zu definieren. Die PISA-Studie wird als positives Beispiel angeführt, weil es da gelungen ist, drei Kompetenzbereiche exakt zu definieren und aussagekräftige Indikatoren, die Vergleiche ermöglichen, zu entwickeln. Da ging es um Lesekompetenz; mathematische Grundbildung; naturwissenschaftliche Grundbildung (185).

Wesentlich schwieriger sei es, soziale, also Verhaltenskompetenzen zu definieren und entsprechende Indikatoren zu entwickeln. So bleiben auch in diesem Bericht wesentliche Teile des von den Autoren definierten Bildungskonzeptes ungefragt, ungemessen, ununtersucht und leider auch unreflektiert. Hinsichtlich der Kompetenzforschung steht den Bildungs- und Sozialforschern noch eine Menge an theoretischer Arbeit und Feldforschung bevor. Denn: »Eine Vergeudung menschlicher Potenziale kann sich unsere Gesellschaft in Zukunft nicht leisten« (170). Wie wahr!

Bildung und Lebenslagen – Auswertungen und Analysen für den Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2004)

Diese Studie wurde von Gernot Weißhuhn und Jörn Große Rövekamp (beide TU Berlin) als Beitrag für den Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht erarbeitet, in der Reihe Bildungsreform publiziert (Bd.9, 2004. Herausgeber BMBF) und in gekürzter Form in den Zweiten Armutsbericht aufgenommen. Als Fortsetzung des vorn genannten Gutachtens für den Ersten Armuts- und Reichtumsbericht beruht sie auf den gleichen theoretischen Ansätzen und enthält umfangreiche, knapp und sachlich kommentierte Daten (Alte Bundesländer ab 1970, Neue ab 1990) zu den Themen: A. Bildungsbeteiligung in den verschiedenen Bereichen; Verteilung beruflicher Ausbildungsabschlüsse. B. Bildungsressourcen und ihr Einsatz. C. Weitere Beziehungen zwischen Bildung und Lebenslagen der Bevölkerung. D. Datenerfordernisse für vertiefende Analysen zum Thema.

Diese Studie zeigte, dass sich die Verhältnisse im Bildungswesen in den drei Jahren seit Erscheinen des Ersten Armuts- und Reichtumsberichts kaum verändert hatten.

Von 1992 bis 2002 nahm der Anteil von Kindern aus Arbeiter/innen- und Angestellten-Familien ab. Zu diesem Befund merkten die Autoren allerdings an, dass sie hinsichtlich der statistisch korrekten Benennung des Sozialstatus in Schwierigkeiten kommen, weil gerade diese Gruppen angesichts der prekären Arbeitsmarktsituation neue Erwerbsformen (erfinden und) entwickeln (müssen), die noch nicht definiert und zugeordnet werden können (33). Dieser Vorgang verweist darauf, dass die aktuellen sozialstrukturellen Veränderungen auch auf die Bildung

Auswirkungen haben, was allerdings in der Berichterstattung noch keinen präzisen Ausdruck findet.

Tatsache ist: Die Chancen der Kinder werden erheblich beeinflusst von der Höhe des Haushaltseinkommens; denn es zeigten sich deutliche einkommensbezogene Unterschiede im Schulbesuch. Kinder von erwerbslosen Haushaltsvorständen fanden sich in den alten Bundesländern zu rd. 48 Prozent in Hauptschulen und nur zu 12,5 Prozent in Gymnasien (42). In den neuen Bundesländern zeigte sich dieser Befund nicht. Da war die Zahl der Hauptschüler/innen insgesamt niedrig (ohne Berlin-Ost: 1992/93 3,7 Prozent, 1998/99 3,4 Prozent). Aber alarmierend, so die Autoren, war für Ost und West: In der Hauptschule gab es mehr Schüler als Schülerinnen, in den Gymnasien dagegen mehr Schülerinnen als Schüler (34).

In den Abschlüssen der allgemeinbildenden Schulen zeigten sich Unterschiede zwischen Jungen und Mädchen, zwischen deutschen und ausländischen Jugendlichen und auch zwischen den Jahrgängen. Keinen Abschluss hatten von den deutschen Jungen zwischen 1 und 4 Prozent, von den ausländischen Jungen zwischen 4 und 10 Prozent (teilweise mehr). Bei den deutschen Mädchen hatten 1 bis 3 Prozent keinen Abschluss, bei den ausländischen Mädchen 3 bis 10 Prozent (teilweise höher). In den neuen Bundesländern (ohne Ausländer) hatten knapp 2 bis 4 Prozent der Jungen sowie 1 bis 2 Prozent der Mädchen keinen Abschluss. Gründe für die Ost-West-Differenzen wurden nicht genannt (49).

Zur Feststellung der Chancengleichheit beim Schulabschluss (Abitur, Hochschulreife) lagen keine Zahlen über die sozioökonomische Zugehörigkeit vor (48).

Lebenslagen in Deutschland. Der Zweite Reichtums- und Armutsbericht (2005)

Der »Zweite Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung« analysierte die Entwicklungen von 1998 bis – soweit Daten verfügbar waren – an den aktuellen Rand« (Bundesregierung 2005, XV), also bis zur Jahreswende 2004/05. Das war genau der Zeitpunkt, zu dem die Mehrzahl der Reformmaßnahmen der Agenda 2010 gestartet wurden, die Auswirkungen demnach noch nicht gemessen werden konnten, aber bereits – von verschiedenen politischen Positionen – kritisch prognostiziert wurden. Die Autoren des Gesamtberichtes dagegen vertrauten voll auf die Agenda 2010 und verzichteten auf deren kritische Analyse. Es entsteht der Eindruck, dass sie die Studie von Weißhuhn/Große Rövekamp (BMBF 2004a) in diesem unkritischen Sinne einbauten.

Es fällt auf, dass in den Abschnitten »Bildung – Schlüssel zur Teilhabe« (81 ff.) und »Vorrang für Bildung – in Bildung und Ausbildung investieren« (223 ff.) Sätze stehen, die die sachlichen Befunde aus der Studie von Weißhuhn/Große Rövekamp mittels Formulierungskunst verharmlosen. So wird im Bericht als bekannt vorausgesetzt: »Die Bildungschancen sind in Deutschland immer noch ungleich verteilt« (Bundesregierung 2005, XXXVII). Wobei das »immer noch« nicht nur darauf hinweist, dass es sich um ein lange vorhandenes Phänomen handelt,

sondern zugleich den Eindruck erweckt, als hätten Gegenmaßnahmen schon zu greifen begonnen. Die überfällige Forderung nach einer grundlegenden Schulreform wurde so formuliert: »Ziel (ist), von dem noch zu stark selektierenden zu einem fördernden Schulsystem zu kommen, das breite Teilhabe- und Verwirklichungschancen eröffnet« (Bundesregierung 2004, 225). Was heißt: »noch zu stark« selektierend?

Auch die Zuversicht, die Reformprojekte der Agenda 2010 würden die sozialen Benachteiligungen wenn vielleicht nicht gänzlich beseitigen, so doch weitgehend ausgleichen, hatte sich in der Studie Zu-Arbeit nicht gefunden. So wurde im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht immer wieder der Beschluss der Bundesregierung zur Investition von rd. 4 Mrd. Euro in den Auf- und Ausbau von Ganztagschulen (bis 2007) genannt. Andere Reformprojekte wurden auch, aber weit weniger häufig erwähnt, wahrscheinlich, weil sie nicht so solide abgesichert waren. Das betraf:

- die Investition in den Ausbau von Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren in Höhe von jährlich rd. 1,5 Mrd. Euro. Sie würden – so die Hoffnung – aus Einsparungen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Arbeitslosengeld II) herauspringen;
- den »Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland« mit – so die Hoffnung – freiwilligen Leistungen seitens der Wirtschaft und des Bundes. Dieser Pakt hat – jedenfalls bis 2006 – nicht in dem versprochenen Maße gegriffen;
- betont wurde zu Recht, dass das Ausgabevolumen für Ausbildungsförderung von 1,2 Mrd. Euro 1998 auf 2,03 Mrd. Euro 2003 nahezu verdoppelt wurde (Bundesregierung 2005, XXXV f.).

Eine Überschrift lautete: »Hochschulbildung wieder für alle erreichbar machen« (230). Auf welche Zeit in der Hochschulgeschichte der BRD bezieht sich das »wieder«? Die andauernden politischen Auseinandersetzungen über die Einführung von Studiengebühren und deren mögliche soziale Auswirkungen wurden hier nicht einmal erwähnt.

Es häuften sich Losungen wie: »Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe«. »Bildung (ist) in der Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft eine entscheidende Vorbedingung für ökonomische und soziale Teilhabe.« (Bundesregierung 2005, XXXVII). Und: »Mehr denn je ist Bildung die beste Versicherung gegen Arbeitslosigkeit« (Bundesregierung 2005, XXXIII). Die Begriffe »der Schlüssel«, »eine entscheidende Vorbedingung«, »die beste Versicherung« unterschlagen politisch korrekt die Risiken nicht völlig, denen auch die »Gebildeten« ausgesetzt sind, schüren aber Illusionen. Wie die (in diesem Berichtsabschnitt nicht erwähnten) Entlassungswellen in der Bundesrepublik zeigt(t)en, ist Bildung keine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Armut und Ein-Euro-Jobs. Lediglich die Gegenthese ist nicht zu bestreiten: »Je niedriger der berufliche Ausbildungsstatus, desto höher die Gefahr der Arbeits- bzw. Dauerarbeitslosigkeit« (Bundesregierung 2005, XXXIII).

Die Schlussfolgerung in diesem Bericht heißt sinngemäß: Der Staat ist zur Erhöhung der »Verwirklichungschancen-Gleichheit« verpflichtet und Bund, Länder und Wirtschaft sollen Einsicht haben, Bereitschaft zeigen, Maßnahmen ergreifen. Obwohl die Föderalismusreform in Sicht war, für die der Bericht Empfehlungen und Entscheidungshilfen hätte geben können/müssen, beschränkte er sich auf moralische Appelle.

OECD – Berichte: »Bildung auf einen Blick« (2003 und 2004)

Bei diesen OECD-Veröffentlichungen handelt es sich um Länderberichte für Deutschland, die vom BMBF herausgegeben werden. Der Bericht von 2004 ist etwa parallel zum »Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht« der Bundesregierung entstanden. Hier wie dort wurde teilweise das gleiche Datenmaterial ausgewertet. Trotzdem und obwohl die OECD-Berichte ebenfalls dem arbeitsmarktorientierten Ansatz verpflichtet sind, lesen sich die OECD-Berichte wie kritische Kommentare zum Bericht der Bundesregierung. Das hat vornehmlich zwei Gründe:

Zum einen werden in OECD-Länder-Berichten durchgehend Vergleichsdaten aus anderen Ländern herangezogen. Damit wurde den Leser/innen die kritische Wertung der Daten ermöglicht und die positive Einschätzung der künftigen Wirkungen der Agenda 2010 relativiert, auch wenn die eingeleiteten Schritte (wie der Ausbau von Ganztagschulen, Verbesserung des BaföG, Ausweitung von Bachelor- und Masterstudiengängen) lobend erwähnt wurden, allerdings als erste Schritte. Zum anderen wurden diese ersten Maßnahmen sowie das gesamte Bildungskonzept der Bundesregierung ausdrücklich gemessen an den Zielen, die sich die europäischen Regierungschefs auf ihrem Gipfel in Lissabon gesetzt haben, nämlich: »Europa bis zum Jahre 2010 zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen« (OECD 2004a, 26/27)¹⁵.

Ein Vorzug der OECD-Berichte und OECD-Länderberichte »Bildung auf einen Blick« besteht darin, dass sie jährlich erscheinen und immer nach dem gleichen Grundmuster aufgebaut sind. Das ermöglicht auch zeitliche Vergleiche.

Die OECD-Veröffentlichungen geben Auskünfte über: 1. Bildungsbeteiligung und Abschlüsse; 2. Bildungsfinanzierung und Humankapital; 3. Lernumfeld und Schulorganisation (Zahl, Alter, Bezahlung der Lehrkräfte; Klassengrößen; Schulstudien im Anschluss an PISA).

Zu einigen sozial relevanten Ergebnissen

»Bildungsausgaben¹⁶ international im Mittelfeld«, hieß eine Überschrift in der Ausgabe 2003. In der Ausgabe 2004 hieß sie: »Bildungsausgaben leicht unter OECD-Durchschnitt«.

15 Über die Fortschritte bei der Realisierung des ehrgeizigen Ziels soll europaweit alle zwei Jahre Bericht erstattet werden (OECD 2004a, 27).

16 Da es bisher keine Indikatoren für Qualitätsveränderungen der Bildung gibt, dien(t)en Bildungsausgaben als Ersatzindikatoren (Baethge 2005, 193).

Im Jahr 2000 wurden im Ländermittel der OECD-Mitgliedsstaaten 5,5 Prozent des BIP für die Bildungssysteme aufgewendet, in Deutschland 5,3 Prozent (OECD 2003,10). Im Jahr 2001 betrug das Ländermittel 5,6 Prozent, in Deutschland weiterhin 5,3 Prozent (OECD 2004a, 8). Nur neun Staaten gaben weniger als 5,3 Prozent aus. Allerdings, so der Bericht, werden aus solchen Zahlen nationale, evtl. sogar ausgleichende Besonderheiten nicht ersichtlich. Eine deutsche Besonderheit ist beispielsweise der Beitrag der Wirtschaft zur Finanzierung des dualen Bildungssystems, für das die Ausgaben besonders hoch sind und das es in dieser Form in anderen Ländern nicht gibt. Außerdem: Je höher der Staatsanteil an der Wertschöpfung eines Landes, desto geringer fällt rechnerisch der Anteil an öffentlichen Bildungsausgaben aus.

Die Bildungsausgaben pro Schüler/in/Studierendem als Anteil des BIP pro Kopf der Bevölkerung betragen im Jahr 2000 in Deutschland 26 Prozent (Ländermittelwert 25 Prozent). Dabei gab es eine »leichte Verschiebung der Bildungsausgaben von öffentlichen zu privaten Quellen«. Der Anteil der privaten Quellen stieg von 1995 bis 2000 um 0,3 Prozentpunkte auf 18,9 Prozent und liegt damit deutlich über dem Ländermittel von 11,6 Prozent (OECD 2003, 12).

Die eigentlichen Probleme in Deutschland bestehen neben dem Volumen der Mittel in ihrer Verteilung auf die Bildungsbereiche. Den Bildungsausgaben je Schülerin/Studierenden pro Kopf aller OECD-Staaten ist gemeinsam, dass sie vom Primar- zum Tertiärbereich stark ansteigen. Aber Deutschland zeichnet sich dabei noch durch Extreme aus: Im Jahr 2000 lagen in Deutschland die Ausgaben im Primarbereich mit 16 Prozent und im Sekundarbereich I mit 21 Prozent unter dem OECD-Mittel von 19 Prozent bzw. 23 Prozent. Dagegen lagen sie im Sekundarbereich II mit 37 Prozent besonders hoch (übertroffen nur von der Schweiz mit 39 Prozent). Im Tertiärbereich¹⁷ waren sie in Deutschland sehr unterschiedlich: Für den Tertiärbereich B lagen sie genau im Staatendurchschnitt bei 22 Prozent, im Tertiärbereich A dagegen bei 45 Prozent (Ländermittel 42 Prozent) (OECD 2003, 12).

Im Jahr 2001 haben sich die Ausgaben kaum verändert: Primarbereich je Schüler: 17 Prozent = 4.237 US-Dollar (OECD-Mittel:20 Prozent); Sekundarbereich I je Schüler: 21 Prozent = 5.366 US-Dollar (OECD-Mittel: 23 Prozent); Sekundarbereich II je Schüler/Azubi: 36 Prozent (OECD-Mittel: 28 Prozent) keine absoluten Angaben; Tertiärbereich A: 44 Prozent; Tertiärbereich B: 22 Prozent = Mittelwert: 10.504 US-Dollar (OECD-Mittel für den gesamten Tertiärbereich: 42 Prozent). Allerdings lagen die jährlichen Ausgaben für eigentliche Bildungsdienstleistungen (d. h. ohne Forschung) pro Schüler/Studierenden mit 6.342 US-Dollar unter dem Durchschnitt der Staaten, die Angaben machen (OECD 2004a, 11 f.)¹⁸.

17 Tertiärbereich A: Universitäten und Fachhochschulen; Tertiärbereich B: Fachschulen und Schulen des Gesundheitswesens.

18 Diese Zahlen wurden von den späteren Berichten übernommen. – In dem Bericht »Bildung in Deutschland« werden sie für 2003/2004 für alle Bereiche detaillierter dargestellt. Die Ausgaben je Studierenden betragen im Hochschulbereich durchschnittlich 6.300 Euro (Lehre) bzw. 10.900 Euro (Lehre und Forschung); im Fachschulbereich durchschnittlich 5.400 Euro (Lehre), 6.100 Euro (Lehre und Forschung), (Konsortium 2006, 218 ff.). Das heißt, sie blieben in etwa konstant.

Diese unverhältnismäßig hohen Unterschiede zwischen den Ausgaben in den verschiedenen Bildungsbereichen wiesen auf ein wesentliches konzeptionelles Problem des bundesrepublikanischen Bildungswesens hin, das zu sozialen Benachteiligungen beitrug und weiterhin existiert: Insgesamt wird der Stellenwert der ersten Lebens- und Schuljahre in den Bildungsbiografien, in denen vor allem auch bei den sozial benachteiligten Kindern die Wissens- und Verhaltensgrundlagen gelegt werden können/müssen, unterschätzt. Die entsprechenden Bereiche sind unterversorgt.

Das zeigt sich unter anderem in der Schüler-Lehrkräfte-Relation. In Deutschland kamen im Jahr 2000 auf eine Betreuungsperson: in der Sekundarstufe I 15,7 Kinder (Ländermittel: 14,5), in der Primarstufe 19,4 Kinder (Länderdurchschnitt: 17) und im Elementarbereich (KITAS) fast 24,6 Kinder (Ländermittel: 14,9; in Island, Dänemark, Neuseeland sogar nur 5 bis 8) (OECD 2003, 19). Diese Relationen machen deutlich, dass neben strukturellen Reformen auch neue finanzielle Gewichtungen notwendig sind.

Im OECD-Jahresbericht 2003 wurde die Unterversorgung im Elementarbereich lediglich kritisiert. 2004 wurde von der OECD ein eigenständiger Bericht dazu erstellt.

OECD: Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der BRD (2004)

Auch für diesen Bereich war es offensichtlich das schlechte Abschneiden im internationalen Vergleich, das die politisch Verantwortlichen in der BRD zur Berichterstattung animiert hat. Zum einen hatte bereits die erste PISA-Studie darauf hingewiesen, dass Bildung und Benachteiligung nicht erst mit dem Tag der Einschulung einsetzen. Zum anderen erstellte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) im Jahr 2004 den Ländervergleich zur »Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung«, in dem neben Defiziten in der frühkindlichen Betreuung auch erhebliche Defizite in der Forschung und der Datensammlung festgestellt wurden (OECD 2004b, 62). Das BFSFJ hat diesen Bericht herausgegeben, versehen mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass »die dargestellten Fakten und Meinungen (...) nicht notwendigerweise« mit denen des Herausgebers übereinstimmen (2).

Dieser Bericht geht verdienstvoller Weise nicht nur von Arbeitsmarktanforderungen, Vereinbarkeitsproblemen und Kita-Zahlen aus, sondern von der Notwendigkeit eines einheitlichen und kontinuierlichen Bildungsprozesses und somit von der Forderung, dass Bürokratie und Bildungsstrukturen sich nach den Kindern zu richten haben und nicht Bildungsverläufe nach der Bürokratie. Entsprechend geht der Bericht ohne jede Einschränkung davon aus, dass die Gesellschaft – gerade angesichts der sozialen Differenzierungen – für alle Kinder eine Bildungs-Verantwortung auch dann hat, wenn sie noch nicht schulfähig sind: »Bei der Erwägung zukünftiger Entwicklungen empfehlen wir, das Feld in ähnlich breit angelegter Weise zu definieren, d. h. für Kinder von der Geburt bis zu mindestens 10 Jahren:

Alles hängt miteinander zusammen, und es ist nicht mehr wünschenswert (wenn es das überhaupt je war), vorschulische »Betreuung« isoliert zu betrachten« (66). Entsprechend sollte auch die Berichterstattung konzipiert werden.

Für das erste Lebensjahr der Säuglinge wurde eine bezahlte Elternzeit vorgeschlagen (66). Betreuung in frühkindlichen Tageseinrichtungen wurde ab dem zweiten Lebensjahr für möglich und empfehlenswert gehalten, vorausgesetzt, die entsprechenden Bedingungen dafür würden geschaffen.

Der Bericht zeigt, dass und in welcher Weise in der BRD die Probleme im Vorschulbereich kumulieren.

- Der Mangel an Platz-Angeboten – besonders für die bis Dreijährigen, wobei nicht einmal auf die eingeschränkten Öffnungszeiten hingewiesen wurde.
- Das ungünstige zahlenmäßige Verhältnis von Betreuer/innen und Kindern.
- Der im internationalen Vergleich sowie im nationalen Vergleich mit allen Schulbereichen niedrige Anteil an staatlicher Finanzierung (0,42 Prozent des BIP. Bildungswesen 5,3 Prozent des BIP). Das vom EC Childcare Network 1996 empfohlene Ziel liegt bei 1 Prozent des BIP (70).
- Der vergleichsweise hohe Anteil an notwendiger privater Finanzierung von 36,9 Prozent, den die Eltern zu tragen haben. (Ländermittel: 17,3 Prozent; USA, Großbritannien, Frankreich unter 10 Prozent; Norwegen, Schweden: 0 Prozent. OECD 2003, 12). Dazu komme die unterschiedliche Finanzierung in verschiedenen Bundesländern und sogar innerhalb der Kommunen.
- Die vergleichsweise unangemessene Ausbildung der Erzieherinnen (2-3 Jahre Fachschule im Vergleich zu 5,5 Jahren Hochschule für den Primarbereich und zu 6,5 Jahren für die Sekundarbereiche). Das hat zur Folge, dass die notwendige Forschung zur frühkindlichen Erziehung zu großen Teilen außerhalb der akademischen Ausbildung erfolgt (70,72).
- Die deutlich geringere Bezahlung der Erzieher/innen im Vergleich zu Lehrer/innen. Im Zusammenhang damit die »Feminisierung« und die »Germanisierung« dieses Berufs = keine Männer, wenig Migrantinnen. Nicht nur, dass Männer und Migrantinnen sich kaum bewerben, sie sind konzeptionell nicht vorgesehen – trotz des wachsenden Anteils an allein erziehenden Müttern (= Defizite an männlichem Erziehungseinfluss) und an ausländischen Kindern (= notwendige multikulturelle und Toleranz-Erziehung) (73).
- Benachteiligung von Wohngebieten mit mehr armer und/oder zugewanderter Bevölkerung (erschwerter Zugang, Qualitätseinbußen durch größere Gruppen mit weniger Personal). Benachteiligung sozial und kulturell benachteiligter Kinder durch Gleichbehandlung mit besser gestellten Kindern. Gerade die benachteiligten müssten – im Sinne der Herstellung sozial gleicher Verwirklichungschancen – besondere Förderung erfahren.
- Das – zumindest in den alten Bundesländern – traditionell schlechte Verhältnis zwischen den Frühkindlichen Betreuungs- und Bildungseinrichtungen (FBBE) und den Schulen. Es gibt die reale Gefahr der »Unterwerfung der FBBE unter

ein mächtiges, aber nicht reformiertes Schulsystem« (74). Daraus ergeben sich für die Kinder Schwierigkeiten bei den Übergängen von den FBBE in die Schule, was für mich als »gelernte« DDR-Bürgerin unverständlich ist.

- Die FBBE verfügen über keine einflussreiche Lobby. »Sie müssen immer noch kämpfen, um sich bemerkbar zu machen, wenn sie die Interessen kleiner Kinder gegenüber besser etablierten Gruppen vertreten wollen« (76).

Natürlich sind sich die Autoren darüber im Klaren, dass die Förderung von Kindern im Vorschulalter allein nicht ausreicht, um die sozial bedingten Bildungsunterschiede in den Schullaufbahnen zu beseitigen. Aber sie würde gerechtere Startbedingungen schaffen.

Aus dem Bericht geht unmissverständlich hervor, dass ein Bildungskonzept, das einerseits auf die Kontinuität von Betreuung, Bildung und Erziehung, andererseits auf die Kompatibilität der Maßnahmen von Bund, Bundesländern und Kommunen setzt, überfällig, aber politisch (noch) nicht durchsetzbar ist. In dem Bericht wurden politische Entscheidungen für eine Strategie gefordert.

Zwei bundesdeutsche Berichte haben sich dann mit diesem Themenfeld befasst. Das waren:

Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter (2004)¹⁹

Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (2005)

Die *Konzeptionellen Grundlagen* wurden vom Deutschen Jugendinstitut e.V. München (DJI) erarbeitet; der *Zwölfte Kinder- und Jugendbericht* von einer Gruppe von Erziehungswissenschaftlern, Sozialpolitikern, Wirtschaftswissenschaftlern unter dem Vorsitz des Direktors des Deutschen Jugendinstituts e.V. München. Das DJI war demnach maßgeblich beteiligt, teilweise sogar mit den gleichen Personen (Thomas Rauschenberg, Wolfgang Mack).

Beide Berichte erschlossen ein für die BRD neues Untersuchungsfeld. Beide befassten sich, wenn auch in unterschiedlicher Akzentuierung, mit der vor- und außerschulischen Betreuung, Erziehung, Bildung, Entwicklung, und zwar mit einem starken Akzent auf dem Elementar- und Primarbereich.²⁰ Sie stimmen in den Grundpositionen mit dem OECD-Papier (OECD 2004b) überein.²¹

19 Dazu gehört sinngemäß auch der Bericht: »Auf den Anfang kommt es an: Perspektiven für eine Neuorientierung frühkindlicher Bildung« (herausgegeben vom BMBF 2005), der die Probleme aber weniger sozialwissenschaftlich als eher pädagogisch konzeptionell angeht.

20 Beide Berichte widmen der frühkindlichen Erziehung und der Primarstufe immerhin jeweils mehr als 150 Druckseiten.

21 Wenn bis dahin Probleme der vor- und außerschulischen Bildung, Betreuung, Erziehung in der bundesdeutschen Sozial- und Bildungsberichterstattung behandelt wurden, dann in der Frauenforschung (Untersuchungen zur Vereinbarkeitsproblematik) und das vor allem auf Initiative von Feministinnen. Weit weniger untersucht wurden sie im Hinblick auf die Kinder und die Betreuungseinrichtungen. Das erstaunt in einem Land, in dem der »Kindergarten« erfunden und entwickelt wurde und das stolz auf diese 200-jährige Geschichte ist.

Neu an beiden Berichten ist, dass sie Unterschiede zwischen den Alten und den Neuen Bundesländern ausdrücklich betonen. Im 12. KJB heißt es: »Wie kaum in einem anderen Bereich zeigen sich in den Rahmenbedingungen des Aufwachsens von Kindern ebenso anhaltende wie markante Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Nach wie vor sind Kinderbetreuungsangebote, die in der DDR wie in keinem anderen Staat der Welt ausgebaut waren, insbesondere für unter Dreijährige und für Kinder im Schulalter in den östlichen Bundesländern in erheblich höherem Maße vorhanden als im Westen. Zudem ist dort auch im Kindergartenalter das Angebot von Ganztagsplätzen nahezu die Regel, in Westdeutschland hingegen immer noch die Ausnahme. Unabhängig davon, ob diese gravierenden Unterschiede es berechtigt erscheinen lassen, von einer anhaltend geteilten Kultur des Aufwachsens zwischen Ost und West zu sprechen, wird in diesem Punkt offenkundig, dass die westlichen Bundesländer diesbezüglich einen beträchtlichen Nachholbedarf haben, sich aber die realen Bedingungen zwischen den westlichen und den östlichen Bundesländern in dieser Hinsicht nach wie vor gravierend unterscheiden. Vor diesem Hintergrund muss der vorliegende Bericht in manchen Teilen als ein typischer ›Westbericht‹ gelesen werden. (...) Der Bericht kann aber auch als eine Darstellung gelesen werden, die in ihren quantitativen Ausbaudimensionen gerade die östlichen Bundesländer zum Vorbild nimmt; insofern ist *Ostdeutschland* in dieser Hinsicht auch *ein impliziter Bezugspunkt* für den Gesamtausbau der Kinderbetreuung in Deutschland« (BSFSJ 2005, 12; Hervorhebung R. U.).

Für die Vernachlässigung dieses Gebietes in der BRD werden vornehmlich und übereinstimmend drei historische Gründe genannt: 1. die Tatsache, dass in der Bundesrepublik die Erziehung der Kinder bis Schuleintritt zur Privatsache der Eltern erklärt wurde (bundesdeutsches Familienmodell mit dem Vater als Ernährer und der Mutter als Hausfrau und Betreuerin der Kinder); 2. die jahrzehntelange Unterschätzung des Elementarbereichs für die Bildungsbiografien durch die zuständigen Politiker/innen; 3. aus beidem resultierend der Mangel an Daten, so dass eine detaillierte Sozialberichterstattung über diese Lebensbereiche von Kindern (noch) nicht möglich ist.

Insofern handelt es sich bei diesen beiden Berichten weitgehend um konzeptionelle Erörterungen und Vorschläge.

Erwähnt wird, dass es in der BRD um 1970 (!) bereits eine öffentliche Diskussion zu der Frage gab, ob sozial bedingte Entwicklungsunterschiede zwischen Lernanfängern durch Vorverlegung des Einschulungsalters abgebaut werden können. Damals siegten die Befürworter des Kindergartens. Aber das führte keineswegs zu der bereits damals notwendigen Veränderung der Strukturen für die frühkindliche Betreuung und auch nicht zur Stärkung der Lobby.²²

22 Interessant in diesem Zusammenhang ist eine Resolution der Vertreterversammlung des Caritasverbandes, der Dachorganisation der Träger von 40 Prozent aller Kindergärten in der BRD, vom Oktober 1970: »... Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Chancengleichheit« müssen »als Angebot mit Beginn der Gemeinschaftsfähigkeit, etwa ab 3 Jahren einsetzen. ... Als vordringliche Aufgabe stellt sich daher der Ausbau leistungsfähiger Kinder-

Kritisch anzumerken ist für beide Berichte, dass sie zwar die entscheidenden Ursachen für die Defizite in den Alten Bundesländern benennen, dass sie aber (wie andere Berichte auch) die Ursachen für den hohen Ausstattungsgrad in den Neuen Bundesländern auslassen. So gewinnt man den Eindruck, als sei die ausreichende Zahl von Kinderkrippen und -gärten, Horten und Arbeitsgemeinschaften und an qualifizierten Erzieher/innen irgendwie vom Himmel gefallen. Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass die gegenwärtigen Zustände in der BRD durchgehend mit aktuellen Daten und Erfahrungen anderer Länder verglichen werden, was nützlich ist, dass aber Daten und Erfahrungen aus der DDR ausgelassen werden. Das ist schade, zumal bekannt ist, dass die DDR und das erfolgreiche Finnland seit Ende der 60er Jahre einen Austausch zu Bildungsmaßnahmen gepflegt haben. In dem OECD-Bericht wurde immerhin geraten, in Erfahrungsaustausch mit »Konsultationskitas« in den neuen Bundesländern zu treten (OECD 2004, 77).

Zur DDR heißt es in den »Konzeptionellen Grundlagen« knapp: »Dem (bundesrepublikanischen Familienleitbild, R. U.) gegenüber war das Familienleitbild der DDR an zwei erwerbstätigen Eltern orientiert. Außerdem hatte der Staat entscheidenden Anteil an der Erziehungsverantwortung und sah in Krippe und Kindergarten auch Institutionen, welche die Erziehung der Kinder zu sozialistischen Persönlichkeiten gewährleisten sollten« (BMBF 2004b, 84). Auch hier nennen die Autoren (ähnlich wie in den Berichten über das Schulwesen) nicht die entscheidende Ursache: dass nämlich in der SBZ bereits im Mai/Juni 1946 per Gesetz ein grundlegend anderes Betreuungs- und Bildungsmodell installiert wurde als in der Trizone – mit der ausdrücklichen Absicht, die sozialen Unterschiede hinsichtlich des Zugangs zu Bildung aufzuheben: »Die neue demokratische Schule ... muß so aufgebaut sein, daß sie allen Jugendlichen, Mädchen und Jungen, Stadt- und Landkindern, ohne Unterschied des Vermögens ihrer Eltern das gleiche Recht auf Bildung und seine Verwirklichung entsprechend ihren Anlagen und Fähigkeiten garantiert. ... Die Form ... ist ein ... gleiches, organisch gegliedertes, demokratisches Schulsystem – die demokratische Einheitsschule. (Sie) umfaßt die gesamte Erziehung vom Kindergarten bis zur Hochschule. ... Der Kindergarten gilt als vorschulische Erziehungseinrichtung. Er hat die Aufgabe, die Kinder zur Schulreife zu führen« (Anweiler 1992, 131 f.). Auch nicht genannt wird, dass die Bemühungen

einrichtungen in Wohngebieten mit sozialbenachteiligter Bevölkerung, vor allem in den städtischen Randzonen und den Landgebieten. Gleichzeitig müssen erhebliche finanzielle Leistungen für die personelle und sachliche Neustrukturierung der bestehenden Einrichtungen aufgebracht werden. Hierfür sind angemessene gesetzliche Regelungen notwendig. ... Alle Entscheidungen über die künftige Gestaltung der Bildungseinrichtungen am vorschulischen Bereich sind quantitativ und qualitativ von solcher Bedeutung für unser Gemeinwesen, dass sie durch umfassende wissenschaftliche Forschungen vorbereitet werden müssen, an denen bisher noch großer Mangel besteht. ... Die Ausbildung der Erzieher im Vorschulbereich muß sich an den neu zu entwickelnden Bildungsprogrammen orientieren. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform, dieses Ausbildungsweges. ... Eine Neuordnung des Vorschulbereichs muß weitgehend wirkungslos bleiben, solange nicht gleichzeitig eine pädagogische Neustrukturierung der Schule erfolgt. Dies gilt insbesondere für die Klassenfrequenzen, die Lehrplangestaltung, die Didaktik, die Leistungsbewertung und die besondere Befähigung der Lehrer in den Grundschulen« (Anweiler 1992, 251 f.).

um die Vergesellschaftung von Betreuung, Bildung und Erziehung vergleichsweise umfangreich wissenschaftlich dokumentiert wurden und demnach eine Menge von Daten, Erkenntnissen über Erfolge und Misserfolge der Einheitsschule noch einsehbar sind.²³

Beide Berichte gehen von ähnlichen konzeptionellen Ansätzen aus: Der wichtigste konzeptionelle Punkt im Zusammenhang mit Sozialberichterstattung ist, dass beide Berichte die Bereiche vor- und nebenschulische Erziehung, Bildung, Betreuung darauf hin analysieren, welche Faktoren die sozialen und kulturellen Differenzen und damit auch Benachteiligungen und Selektionsprozesse fördern. Sie polemisieren gegen neoliberale Erziehungstheorien, die auf die Erzeugung von soziokulturellen Unterschieden als Voraussetzung für Innovation und Marktwirtschaft setzen. Sie wollen die Punkte und Strukturen aufdecken, an denen Einfluss für Chancengleichheit genommen werden kann. Sie fordern, dass die öffentlichen Bildungseinrichtungen erheblich ausgebaut werden – sowohl quantitativ als auch qualitativ. In diesem Sinne machen beide Berichte Vorschläge: Leitlinien für einen Nationalen Bildungsbericht und Leitlinien für ein öffentlich verantwortetes System von Bildung, Betreuung und Erziehung.

»Kinder lernen das, was sie lernen – und nicht (immer) das, was sie sollen –, Kinder lernen dann, wann, und dort, wo sie wollen – und nicht (immer) dann, wann, und dort, wo ihnen etwas angeboten wird.« Dementsprechend versuchen beide Berichte, »den Blick auf die realen Bildungs- und Lernprozesse von Kindern und Jugendlichen zu richten, stärker ihre *Bildungsbiografie* in den Blick zu nehmen, als dies in den Bildungsberichten bislang üblich war« (MFSFJ 2005, 13. – Hervorhebung R. U.). D. h.: Wenn Kinder in den Kindergärten und erst recht, wenn sie in die Schule kommen, haben sie einen grundlegenden Teil ihrer individuellen Bildungsbiografie bereits hinter sich, soziale, ethnische, kulturelle, religiöse Unterschiede sind angelegt. Die Segregation hat begonnen, noch bevor die ersten strukturell bedingten Selektionsmechanismen des Schulsystems greifen. Auch Schulkinder lernen nicht nur im Unterricht, sondern auch zu anderen Zeiten und an anderen Orten. Auch das erzeugt neben erwünschter Vielfalt (unerwünschte?) sozio-kulturelle Unterschiede.

Die »Konzeptionellen Grundlagen« konzentrieren sich deshalb vor allem auf die Untersuchung von Bildungs-Orten: »formale« Orte = Schule; »non-formale« Orte = Kinder- und Jugendhilfe mit ihren Angeboten, Maßnahmen und Einrich-

23 Beispielsweise die »Grundsätze der Erziehung im deutschen Kindergarten« im Frühjahr 1948 herausgegeben von der Deutschen Verwaltung für Volksbildung. Daraus soll hier kurz zitiert werden, weil die Frage, ob Bildung und Bildung in den letzten Jahren diskutiert wurde, als lägen dazu in Deutschland keine Erfahrungen vor, die – natürlich kritisch – angeeignet werden können. In den »Grundsätzen« heißt es: »Der Kindergarten strebt zu dem Ziel der allseitigen Ausbildung aller kindlichen Kräfte durch a.) körperliche und hygienische Erziehung, b.) Entwicklung der geistigen Anlagen und Befähigungen des Kindes, c.) sittliche Erziehung, d.) künstlerische Erziehung.« (Anweiler 1992, 245) Ob und wie sich diese Grundsätze bewährten, ob und wie gelang, was politisch gewollt war, nämlich, dass »die Kinder aller Schichten unter gleichen Bedingungen die gleichen Entwicklungsmöglichkeiten erhalten«, (Anweiler 1992, 246) wurde in der DDR untersucht.

tungen; »informelle« Orte = Familie, Gleichaltrigengruppen und Medien. Diese Systematisierung soll darauf hinweisen, dass in künftigen Bildungsberichten so weit wie möglich die bisher übliche radikale methodische Trennung von Unterricht und Freizeit überwunden werden soll. Die Autor/innen breiten ein umfangreiches theoretisches Geflecht aus, das darauf hinausläuft, »das Zusammenspiel der unterschiedlichen Bildungsorte und Lernwelten und der dabei verlaufenden formalen und informellen Bildungsprozesse in den Blick« zu nehmen (12. KJB, 102).

Das Wichtigste in unserem Zusammenhang ist, dass die jüngsten Veränderungen der Lebensumwelt, vor allem der informellen Orte, beschrieben werden. Sie betreffen Veränderungen der Familienstrukturen; Notwendigkeit und Folgen von Mobilität; gravierende Veränderungen der Kommunikationsstrukturen; Umgang mit Medien etc. Aus der Darstellung dieses Bedingungsgefüges wird deutlich: Benachteiligungen sind mit einfachen Begriffen wie soziale und/oder ethnische Herkunft allein nicht (mehr) zu erfassen. Sie laufen über vielfältige, differenzierte, komplexe, teilweise neuartige Prozesse, die (noch?) nicht zu messen sind. Deshalb wird in beiden Berichten vergleichsweise wenig mit Daten und Zahlen hantiert. Vielmehr wird reflektiert über Möglichkeiten zur Operationalisierung der Vorgänge und über die Erarbeitung von aussagekräftigen Indikatoren. Entsprechende Forderungen nach repräsentativen Erhebungen zu dem gesamten Gebiet und nach der Einrichtung von Datenbanken für die informellen Orte werden gestellt.

Der Zwölfte Kinder- und Jugendbericht (12. KJB) ist wie alle bisherigen Kinder- und Jugendberichte ein »Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (KJH) in Deutschland«. Er unterscheidet sich von ihnen dadurch, dass er nicht nur Rechenschaft über Leistungen gibt, sondern dieses neue Untersuchungsfeld skizziert: *Bildungsbiografien von Kindern und Jugendlichen als Wege des Kompetenzerwerbs* unter dem Schwerpunkt »Bildung, Betreuung, Erziehung«.

Im Teil A werden gesellschaftliche Rahmenbedingungen dargestellt; im Teil B Bildungsprozesse; im Teil C Bildungsangebote und Bildungsleistungen, jeweils für das frühe Kindes- und das Schulalter. Im Teil D werden Zukunftsperspektiven für ein öffentlich verantwortetes System von Bildung, Betreuung und Erziehung vorgeschlagen.

Zu einigen sozial relevanten Ergebnissen

Im Jahr 2003 wiesen Kinder aller Altersgruppen eine überdurchschnittlich hohe Armutsrate auf. Von den Kindern, die die Armutssituation überwunden haben, fallen die Hälfte im Laufe von vier Jahren wieder in Armut zurück, in den neuen Bundesländern deutlich mehr als in den alten. (BMFSFJ 2005, 64 ff.). Bei Kindern und Jugendlichen aus Migrantenfamilien ist die Armutsquote zwischen 1991 und 2001 erheblich stärker gestiegen als bei deutschen (um 10 Prozent gegenüber 0,5 Prozent). Zwischen den Nationalitäten gibt es deutliche Unterschiede (BMFSFJ 2005, 67 f.).

Regional und lokal differenzierte Bedingungen bieten trotz gewachsener Mobilität und neuer Kommunikationsmittel ungleiche Chancen für die Entwicklung und Bildung von Kindern und Jugendlichen (71 ff.).

Der Zusammenhang von Einkommensarmut und niedrigen Bildungsabschlüssen der Eltern bedeutet für Kinder im Vorschulalter häufig eine mehrdimensionale Unterversorgung und ein erhöhtes Entwicklungsrisiko. Eine Untersuchung zur Kinderarmut in Kindertageseinrichtungen in den alten und den neuen Bundesländern im Jahr 2000 ergab, dass arme Kinder Einschränkungen in vier Dimensionen verkraften müssen:

1. Grundversorgung: Mängel bei mehr als 30 Prozent. Diese Kinder kommen hungrig und ungepflegt in die Kita, nehmen aus finanziellen Gründen nicht an den Mahlzeiten teil, besitzen nicht die notwendige Bekleidung.
2. Kultureller Bereich: Ebenfalls mehr als 30 Prozent sind hinsichtlich Spiel-, Sprach- und Arbeitsverhalten auffällig.
3. Sozialer Bereich: Mehr als 30 Prozent sind weniger wissbegierig, äußern weniger ihre Wünsche, nehmen weniger am Gruppengeschehen teil, sind weniger kontaktfähig.
4. Gesundheit: Mehr Kinder aus armen Familien sind häufig oder chronisch krank oder in ihrer körperlichen Entwicklung zurückgeblieben. (117)²⁴

Untersuchungen haben ergeben, dass Benachteiligung nicht ausschließlich an Einkommensarmut gekoppelt ist. Es hängt auch von den Familien ab, wie sie die Probleme bewältigen. Von besonderer Bedeutung ist, wie viel Zeit die Familien mit gemeinsamen Aktivitäten verbringen (119).

Bis zum dritten Lebensjahr spielen die Bezugspersonen die entscheidende Rolle. Danach nimmt die Bedeutung der räumlichen Gegebenheiten zu. Mangelnde »Rückzugsmöglichkeiten« können die Entwicklung behindern. Nach ersten Ergebnissen des DJI-Kinderpanels wird die Wohnsituation bei 34 Prozent der 5- bis 6-jährigen und der 8- bis 9-jährigen Kinder als durchschnittlich, bei 35 Prozent als positiv und bei 31 Prozent als mehrfach risikobelastet bezeichnet: kleine, schlecht ausgestattete Wohnungen in verkehrsreichen, anregungsarmen Gegenden (121). Migrantenkinder leben überwiegend in den unterprivilegierten Gegenden der städtischen Ballungsgebiete, teilweise in vergleichsweise homogenen Milieus, was ihre Integration erschwert.

Zusammenfassend heißt es: »Mit der räumlichen Spaltung von Armen und Reichen in deutschen Großstädten sind *ökonomische Ungleichheit* (Einkommen,

24 Dabei werden (für alle Kinder) neue Kinderkrankheiten in vier Richtungen beobachtet: Fehlsteuerung des Immunsystems (Allergien); Störungen der Nahrungsaufnahme und des Ernährungsverhaltens (Übergewicht, Haltungsschäden, Koordinierungsprobleme); Fehlsteuerung der Sinneskoordination (Überbeanspruchung von Sehsinn und Hörsinn; Vernachlässigung von Riechen, Fühlen, Tasten, Atmen, Sprechen) mit Auswirkungen auf die Motorik; unzureichende Bewältigung von psychischen Beanspruchungen und sozialen Anforderungen. Diese neuen Kinderkrankheiten setzen sich in der Schule fort, wenn auch z. T. in anderen Formen (Magersucht z. B.). Die seelischen Beanspruchungen äußern sich häufig in Aggressivität gegen andere, an Gymnasien besonders in Aggressivität gegen sich selbst – von Bulimie über Schmerzzufügung an sich selbst bis zu Suizidabsichten, -versuchen und vollzogenen Suiziden.

Eigentum und Position auf dem Arbeitsmarkt), *soziale Unterschiede* (Bildung, gesundheitliche Lage, soziale Teilhabe und Position auf dem Wohnungsmarkt) sowie *kulturelle Unterschiede* (ethnische Zugehörigkeit, Religion, zivilisatorische Verhaltensformen und normative Orientierungen) verbunden. (...) Die Segregation ist strukturell (Mietpreise) oder gesetzlich (Einweisung durch die Kommune) bedingt« (122).

Die Autor/innen der »Konzeptionellen Grundlagen« und des 12. KJB vertreten die Position, dass außerfamiliale Erfahrungsräume für Kinder in der frühen und der späten Kleinkindphase sowie im Vorschulalter unbedingt notwendig sind. In der BRD gibt es differenzierte Angaben zur Bedeutung der familienergänzenden Betreuung, Bildung, Erziehung für die Angleichung von benachteiligten Kindern bisher nur in Einzelfällen (BMBF 2004b, 99 ff.). Die Autor/innen waren deshalb gezwungen, mit ausländischen Studien zu argumentieren. Untersuchungsergebnisse aus der DDR wurden auch hier konsequent ausgelassen.²⁵ Studien aus den USA, Großbritannien und Frankreich bestätigen, dass bereits früh beginnende, kontinuierliche Aufenthalte in Betreuungseinrichtungen positive Effekte auf die sprachlichen, kognitiven und mathematischen Fähigkeiten der Kinder – unabhängig von ihrer sozialen Herkunft – gebracht haben, die in den ersten Klassen der Primarstufe stabil bleiben, aber Unterschiede in den späteren schulischen Erfolgen nicht mindern. Englische Studien besagen, dass sich Bildungs- und Verhaltenseffekte bei benachteiligten Kindern nur ergeben, wenn die pädagogische Qualität sehr hoch ist, während Zeitanteile dabei ohne Bedeutung seien (BMFSFJ 2005, 201 f.).

Untersucht wurden die wichtigsten Bildungsorte der Kinder- und Jugendhilfe, Tagespflege und Kindertageseinrichtungen im Hinblick auf Institutionen, Angebote und Leistungen, Beteiligung und Qualität. Da »in der Anfangsphase der Wiedervereinigung zwei Erziehungssysteme aufeinander (trafen), die kaum unterschiedlicher sein konnten« (189) und da sich – trotz einiger nachholender Maßnahmen im Westen und einigen Abbaus im Osten – wesentliche Unterschiede erhalten haben, werden in den beiden Berichten die Daten durchgehend nach Ost und West sowie teilweise auch nach Bundesländern gegliedert. Dabei zeigen sich in der Tat gravierende Unterschiede. 1998 gab es in der gesamten BRD pro 100 Kinder 7,0 Plätze in Kinderkrippen (ABL 2,8; NBL 36,3); sowie 89,5 Plätze in Kindergärten (ABL 86,8; NBL 111,8); in Horten BRD: 16,0 (ABL 6,1; NBL 68,3) (BMBF 2004b, 92 f.). Gravierende Unterschiede gibt es auch bei den Angebotszeiten. – Vor allem die Versorgung mit Ganztagsplätzen in allen drei Bereichen war/ist in den ABL und NBL noch immer »sehr unterschiedlich«: in den NBL über 90 Prozent, in den ABL nur 25 Prozent. Dass in den ABL Ganztagsbetreuung ursprünglich als Notlösung für Kinder aus den benachteiligten Familien gedacht war, Halbtagsangebote dagegen als Bildungseinrichtungen mit (familien-)

25 Wobei nicht auszumachen ist, ob das aus Mangel an Interesse geschieht oder, um der Gefahr auszuweichen, in ideologisch eingefärbte Diskussionen zu geraten.

ergänzenden Lernmöglichkeiten (vor allem für Familien mit nur einem oder zwei Kindern) galten, wirkt noch nach.

Nach ABL und NBL unterscheidet sich auch der Anteil an öffentlichen und freien Trägerschaften. In den ABL lagen – für alle Altersgruppen zusammen – die öffentlichen Trägerschaften bei 37,6 Prozent, die freien bei 62,4 Prozent. In den NBL (plus Berlin-Ost) lagen die öffentlichen bei 73,8 Prozent, die privaten bei 26,2 Prozent. (BMFSFJ 2005, 193)

Starke Unterschiede zwischen Ost und West gibt es bei der Inanspruchnahme der Plätze sowohl im Krippenalter als auch im jüngsten Kindergartenalter. Die Inanspruchnahme ist von vielen Faktoren abhängig, die häufig miteinander verweben sind. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gerade die benachteiligten Kinder, also diejenigen, die es am meisten brauchen, am wenigsten institutionell betreut werden. (194 ff.)

Beide Berichte setzten sich zu Recht für ein öffentlich verantwortetes System von Bildung, Betreuung und Erziehung ein. Insgesamt ist festzustellen, dass beide Berichte sachlich, kritisch und um Lösungsvorschläge bemüht sind. Sie sind Ausdruck eines möglicherweise einsetzenden (wenn auch nachholenden) Paradigmenwechsels in der Bildungsberichterstattung der BRD und verdienen deshalb die Aufmerksamkeit der politischen Bildung.

Bildung in Deutschland (2006)

Der Bericht: *Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration* ist der erste Bildungsbericht, der in der BRD von der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD und vom BMBF gemeinsam in Auftrag gegeben wurde. Erarbeitet wurde er von dem Konsortium Bildungsberichterstattung, dem folgende Institutionen angehören: Deutsches Institut für internationale Pädagogische Forschung (DIPF), Federführung; Deutsches Jugendinstitut (DJI), Hochschul-Informations-System GmbH (HIS), Soziologisches Forschungsinstitut an der Universität Göttingen (SOFI) sowie Statistisches Bundesamt (StBA) und Statistische Ämter der Länder (StLÄ). Außerdem haben Wissenschaftler/innen anderer Institutionen sowie einzelne Beiträger aus verschiedenen Instituten und Universitäten Beiträge geleistet. Damit waren an diesem ersten nationalen Bildungsbericht die Mehrzahl der Institute beteiligt, die an der Reihe BILDUNGSREFORM mitgearbeitet hatten. Das Konsortium hat neben diesem Bericht »eine Gesamtkonzeption der Bildungsberichterstattung, ein Indikatorenmodell zur längerfristigen Beobachtung der Bildungsentwicklung und eine Strategie zur Gewinnung bildungsrelevanter Daten« erarbeitet (Konsortium BBE 2006, V).

Es handelt sich um eine datengestützte Analyse mit vergleichsweise wenig Text, aber vielen farbigen Grafiken und einem Tabellenanhang, der mehr als ein Drittel (110 S.) des Bandes ausmacht, wegen der Detailliertheit für Fachleute und Interessierte von besonderem Interesse ist, aber hier seines Umfangs wegen im Einzelnen nicht referiert werden kann.

Der Band ist übersichtlich gegliedert, mit zusammenfassenden Marginalien²⁶ und abschnittsweise mit verständlich formulierten methodischen Erläuterungen²⁷ versehen. Das Konsortium verzichtet auf Wertungen, Empfehlungen und Ursachenforschung. Der Bericht ist dementsprechend – im Unterschied zu einigen von den vorbereitenden Studien – unpolemisch angelegt. Dennoch werden – durch Vergleiche (BRD: OECD-Länder, ABL: NBL; Bundesländer) Defizite deutlich. Wichtig ist, dass das brisante Thema Migration untersucht wird. Die meisten Daten stammen aus den Jahren 2000-2005, aber die Befunde unterscheiden sich naturgemäß nicht oder nur geringfügig von den Ergebnissen der vorbereitenden Studien und Berichte.

Der Bericht behandelt folgende Themen:

- A. Bildung im Spannungsfeld veränderter Rahmenbedingungen
- B. Grundinformationen zu Bildung in Deutschland
- C. Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung
- D. Allgemein bildende Schule und non-formale Lernwelten im Schulalter
- E. Berufliche Ausbildung
- F. Hochschule
- G. Weiterbildung und Lernen im Erwachsenenalter
- H. Migration
- I. Wirkungen und Erträge von Bildung

In dieser Gliederung werden die verschiedenen methodischen Ansätze aus den Studien überzeugend zusammengefügt (Input-, Prozess-, Output-Modell; formale und non-formale Bildungsorte; vor- und außerschulische Betreuung, Erziehung, Bildung).

Zu einigen sozial relevanten Ergebnissen

Hier werden nur Ergebnisse genannt, die gegenüber den Angaben in den früheren Berichten neu sind oder sich von ihnen unterscheiden.

Deutschland wendete im Jahr 2002 je Bildungsteilnehmer annähernd so viel auf wie der Durchschnitt der anderen OECD-Staaten. In der Liste von 26 Vergleichsstaaten lag es auf Platz 11 (24). Die Bundesländer geben unterschiedlich viel Geld aus: 2002 lag Hamburg an der Spitze, Saarland auf dem letzten Platz, Berlin und Thüringen über dem deutschen Durchschnitt, die anderen NBL darunter (23).

Die unterschiedlichen Bildungsbereiche wurden sehr unterschiedlich mit Mitteln ausgestattet: Im Jahr 2003 waren die jährlichen Ausgaben pro Bildungsteilnehmer am niedrigsten in den Grundschulen (3 900 Euro), am höchsten in der dualen Aus-

26 Beispielsweise im Abschnitt »Informelles Lernen durch freiwilliges Engagement«: »Geringes Engagement im politischen Bereich« ... »Schulart als wichtigster Einflussfaktor« ... »Deutliche Akzentverschiebung von Geselligkeits- auf Interessenorientierung« (Kons. BBE 2006, 64 f.).

27 Beispielsweise in gleichen Abschnitt: »Kompetenzerwerb: Beim gegenwärtigen Stand der empirischen Forschung lässt sich die Frage nach objektivierbaren Lerneffekten des freiwilligen Engagements nicht beantworten; Hinweisse ergeben sich aber aus den diesbezüglichen Selbsteinschätzungen der befragten Jugendlichen.« (Kons. BBE 2006, 66f)

bildung (10 800 Euro) und damit etwa doppelt so hoch wie die Ausgaben der Hoch- und Fachschulen für die Lehre je Studierenden (5 500 Euro) (23). Der Anteil an Personalausgaben ist in Deutschland mit 85 Prozent der Gesamtausgaben besonders hoch (OECD Durchschnitt: 81 Prozent), im Tertiärbereich 72 Prozent (OECD Durchschnitt: 66 Prozent) (25).

Die Versorgungsquote an Kinderkrippenplätzen in Deutschland insgesamt wurde in den Jahren 1998 bis 2002 von 7,0 Prozent auf 8,6 Prozent erhöht. Die Versorgungsquote an Kindergärtenplätzen von 78,2 Prozent auf 92,0 Prozent, die Versorgungsquote mit Ganztagsplätzen insgesamt von 29,4 Prozent auf 36,2 Prozent und an Ganztagsplätzen mit Mittagessen im gleichen Zeitraum um 26,2 Prozent (228 f.). Das Angebot an Hortplätzen ist von 15,7 Prozent auf 14,2 Prozent gesunken (245). Aber zwischen den ABL und den NBL gibt es nach wie vor erhebliche Unterschiede sowohl im Angebot wie in der Nutzung.

Das Angebot zu frühkindlicher Bildung, Betreuung, Erziehung wird inzwischen von beinahe 90 Prozent der Kinder genutzt, Kinder von Eltern mit niedrigerem Bildungsabschlüssen gehen etwas später, ausländische Kinder etwas seltener in den Kindergarten. Die Ost-West-Unterschiede bestehen sowohl in der Versorgungsquote als auch im Eintrittsalter: in den NBL gehen 83 Prozent der Dreijährigen, in den ABL die Mehrzahl erst mit vier Jahren in den Kindergarten. Die Unterschiede in der Krippenbetreuung sind noch gravierender: Im Jahr 2002 gab es in den NBL Krippenplätze für mehr als 30 Prozent der unter drei Jährigen, in den ABL für knapp 3 Prozent (198).

Die Anzahl der Ganztagsschulen ist zwischen 2002 und 2004 in allen Schularten bemerkenswert angestiegen, ebenso die Anzahl der teilnehmenden Schüler/innen (2002: 9,8 Prozent; 2003: 10,8 Prozent; 2004: 12,5 Prozent) (244 f.). Wobei über die Auswirkungen noch keine Aussagen gemacht werden.

Während in den ABL die Übergänge zwischen den verschiedenen Schularten des Sekundarbereichs I mehr Ab- als Aufstiege zu verzeichnen sind, halten sich in den NBL Ab- und Aufstiege die Waage (51).

Seit 2003 liegt der Frauenanteil bei den Hochschulabsolventen bei 50 Prozent und wird voraussichtlich weiter ansteigen. Wirtschaft, Politik, Lehre werden demnach künftig mehr auf junge Frauen angewiesen und von ihnen abhängig sein. Angesichts der demografischen Entwicklungen kommen damit neue Herausforderungen auf die Gleichstellungspolitik zu (200).

Hinsichtlich der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen liegt Deutschland am unteren Ende der 15 EU-Staaten (201).

Dank des Mikrozensus 2005 kann in diesem Bericht zum ersten Mal der tatsächliche Umfang und die Heterogenität der Bevölkerung mit Migrationshintergrund dargestellt werden (was bis dahin auf Grund unterschiedlicher Definitions- und Erfassungsmodi der Länder nicht möglich war). Demnach weisen annähernd ein Fünftel der deutschen Bevölkerung individuelle oder familiäre Zuwanderungserfahrung auf. Der Anteil der Kinder und Jugendlichen im bildungsrelevanten Al-

ter (unter 25 Jahre) liegt über einem Viertel (bei 27 Prozent) der gleichaltrigen Bevölkerung. Sprachliche und kulturelle Förderung bis ins Erwachsenenalter hinein behalte demnach einen zentralen Stellenwert. Bei der Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen hat sich das Beteiligungsniveau von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund in den letzten Jahren angenähert. Die Ungleichheiten beginnen demnach beim Übergang in die Grundschule (weniger Früh-, mehr Spätereinschulungen), setzen sich bei den Übergängen in den Sekundarbereich I und dann wieder ins Studium fort. Nur jeder zwanzigste ohne, aber etwa jeder vierte mit Migrationshintergrund besucht eine Schule, in der Migranten die Mehrheit stellen. Hinsichtlich der Beherrschung der deutschen Sprache gibt es erhebliche Unterschiede zwischen Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die Schulen mit hohem, und solchen, die Schulen mit niedrigem Migrationsanteil besuchen. Um einen Ausbildungsplatz zu erreichen, müssen ausländische Schüler/innen deutlich bessere schulische Leistungen erbringen. Die jungen Erwachsenen (20 bis 26 Jahre) weisen niedrigere Ausbildungs-, geringere Erwerbstätigkeitsquoten, aber höhere Quoten an Erwerbslosen auf. Die größten Probleme haben junge Erwachsene, besonders Frauen, aus der Türkei und aus anderen früheren Anwerbestaaten.

Im Hinblick auf »Wirkungen und Erträge von Bildung« wird festgestellt: Höhere Bildungsabschlüsse haben positive Folgen für Gesellschaft, Unternehmen, Institutionen und für die Individuen. Deren Chancen steigen sowohl für eine dauerhafte und angemessene berufliche Tätigkeit als auch für die Gesundheit und die Möglichkeiten politischer Partizipation.

Die Quintessenz des Konsortiums: Bildungsinvestitionen zahlen sich auch sozialpolitisch aus. Wenn es im Rahmen der konsekutiven Bildungsangeboten auch künftig nicht gelingt, die Nachteile keines oder eines niedrigeren Schulabschlusses zu korrigieren, werden die anfänglichen Unterschiede noch mehr verstärken. Es komme deshalb darauf an, den »Anteil der Bildungsverlierer so gering wie möglich zu halten« (203).

Endlich ist der erste Bildungsbericht für Deutschland da. Er ist brisant, informativ und – für einen amtlichen Bericht – außergewöhnlich leserfreundlich. Trotzdem wird darüber in der Öffentlichkeit kaum informiert, Bezug genommen, geschweige denn diskutiert. Warum bloß?

Danach sind im Herbst 2006 – turnusgemäß – zwei weitere Berichte erschienen:

- der *OECD-Bericht: Bildung auf einen Blick 2006* untersucht den tertiären Bildungsbereich;
- die *15. Shell-Jugendstudie: Jugend 2006* untersucht die deutschen Jugendlichen unter dem Aspekt der aktuellen Demografie- und Generationenproblematik.²⁸

28 Zur 15. Shell-Studie siehe auch Abschnitt 2.2.1

OECD 2006: Bildung auf einen Blick 2006

In diesem Bericht werden die wesentlichen Befunde der vorangegangenen Bildungsberichte zu den sozialen Problemen im Vorschul-, im Primär- und im Sekundärbereich kurz bestätigt. Hinzugefügt wird, dass die jährliche Unterrichtszeit pro Schüler nach wie vor unter dem OECD-Mittel liegt (bei 7- bis 8-Jährigen um 154 Stunden; bei 15-Jährigen immerhin noch um 70 Stunden). Hoffnungen setzen die Verfasser auf die Einführung von Ganztagschulen (OECD 2006, 15), wozu noch keine Ergebnisse geliefert werden können. Die Zahl der von den Lehrkräften geleisteten Unterrichtsstunden liegt im OECD-Mittelfeld, aber das zahlenmäßige Lehrer-Schüler-Verhältnis ist – außer im Tertiärbereich – ungünstiger als im internationalen Durchschnitt, wobei sich die Zahlen seit 1998 geringfügig verschlechtert haben. Ausdrücklich hinzugefügt wird allerdings, dass die Klassenstärke allein nicht über die Qualität des Unterrichts entscheidet (OECD 2006, 15).

Der Schwerpunkt dieser Studie liegt auf der tertiären Bildung (vor allem Universitäten und Fachhochschulen), weil »diese zunehmenden Einfluss auf persönlichen und wirtschaftlichen Erfolg hat« (1). Dabei sind im Hinblick auf die Sozialberichterstattung folgende Ergebnisse von Interesse:

- Deutschland ist hinsichtlich der Zahlen von Studienanfänger/innen und -absolvent/innen gegenüber dem Mittelwert der OECD-Länder weiter zurückgefallen. d. h., in den Jahren 1995 bis 2004 ist die Zahl der Studierenden in der BRD um 8 Prozent gestiegen, im OECD-Mittel um 49 Prozent (1 f.).

- Noch ist die Studiendauer in Deutschland mit 6,6 Jahren am längsten (OECD-Mittel: 4,4, Jahre), was sich auch auf die Höhe der privaten und öffentlichen Ausgaben pro Student/in auswirkt.

- Die Einführung von Master- und Bachelor-Studiengängen mit kürzeren Studienzeiten und der flexibleren Anpassungsmöglichkeit an die sich permanent verändernden Arbeitsmarktanforderungen verspricht ein Ansteigen der Studierendenzahlen sowie das Sinken der überdurchschnittlichen hohen Studienabbrucherquoten; denn die Studienabläufe sind beim Bachelor besser strukturiert, der erste berufsqualifizierende Abschluss liegt bereits nach drei Jahren, eine weitere akademische Ausbildung kann angeschlossen werden. Allerdings bleibt für die Verfasser der Studie die zentrale Frage noch offen: ob und in welchem Maße diese Regelungen dazu beitragen, die soziale Selektivität des bundesdeutschen Schulsystems zu kompensieren. Denn »dies setzt auch entsprechende Verbesserungen in der Qualität der Schulausbildung voraus« (2), d. h. eine radikale Reform des Bildungssystems, wie sie bis dato nicht in Angriff genommen wurde.

- Die Zusammensetzung der Studierenden nach sozialer Herkunft wird nicht untersucht. Festgestellt wird, dass der Anteil der finanziellen Hilfen mit 17,2 Prozent geringfügig über dem OECD-Mittel (16,9 Prozent) liegt. Das ist der BaföG-Reform von 2001 zu verdanken, aber die Wirksamkeit derartiger kompensatorischer Maßnahmen im Tertiärbereich sei angesichts der frühen Selektion im

Bildungswesen außerordentlich beschränkt. Noch immer gingen der Gesellschaft unverantwortlich viele Talente verloren (14).

- Obwohl die Mädchen die Jungen in den schulischen Leistungen und Abschlüssen eingeholt und überholt haben und die Anzahl der Studienanfängerinnen erheblich gestiegen ist, liegt der Frauenanteil in Deutschland bei den Hochschulabschlüssen weiterhin unter dem OECD-Mittel.

- Nach wie vor gibt es in Deutschland einen besonders hohen Einkommensnachteil von Frauen gegenüber Männern. In der Altersgruppe 30 bis 44 Jahre verdienen Frauen ohne Sekundarstufe-II-Abschluss 49 Prozent des entsprechenden Einkommens von Männern, mit Sekundarstufe-II-Abschluss: 59 Prozent, mit Tertiär-B-Qualifikation: 51 Prozent. Bei den höchsten Bildungsabschlüssen sind es 61 Prozent (OECD-Mittel 67 Prozent). »Bildung zahlt sich insbesondere für Frauen aus«, heißt die durchaus ernst gemeinte Überschrift zu diesem Befund (10). Das ist, wenn es nicht ironisch gemeint ist, eine überraschende Feststellung angesichts der grundsätzlich kritischen Grundhaltung der Autoren.

- Der Anteil von ausländischen Studierenden hat in Deutschland seit 2000 um 39 Prozent zugenommen (OECD-Mittel: 61 Prozent), ebenso der Anteil von deutschen Studierenden im Ausland (2,9 Prozent der deutschen Studierenden). Bei den einen wie den anderen liegt Deutschland an dritter Position im OECD-Bereich. Es gibt keine Angaben zu der sozialen Zusammensetzung dieser Gruppen.

- Die Bildungsausgaben sind in Deutschland zwischen 1995 und 2003 insgesamt in geringerem Maße gestiegen als im OECD-Durchschnitt, für die Studierenden mit 8 Prozent allerdings überdurchschnittlich stark (OECD-Mittel: 6 Prozent), was allerdings auf einen mit 5 Prozent deutlich unterdurchschnittlichen Anstieg an Studierenden zurückzuführen ist (OECD-Mittel: 38 Prozent) (2).

- Interessant sind die Feststellungen der OECD-Studie zum wirtschaftlichen Ertrag der Investitionen in Bildung: Der wirtschaftliche Ertrag für den/die Einzelne(n) lässt sich errechnen. Er ist erheblich. Allerdings liegen für Deutschland keine Vergleichszahlen vor. Auch der wirtschaftliche Nutzen, den die Gesellschaft aus zusätzlicher Bildungsteilnahme erzielt, kann ausgerechnet werden: »Die Ergebnisse zeigen, dass *ein zusätzliches Jahr im Bildungsstand der Bevölkerung langfristig mit einem Wachstum des BIP zwischen 3 Prozent und 6 Prozent gleichgesetzt werden kann*« (11 – Hervorhebung im Original).

- Die für Jugendliche zwischen 15 und 29 Jahren durchschnittlich zu erwartende Zeit außerhalb des Arbeitsmarkts oder in Beschäftigungslosigkeit liegt mit 2 Jahren in Deutschland geringfügig unter dem OECD-Mittel von 2,2, Jahren (8). Das Risiko, arbeitslos zu werden, nimmt mit geringerem Bildungsstand deutlich zu, in Deutschland erheblich mehr als in anderen Ländern. 2004 waren 5,5 Prozent der Absolventen des Tertiärbereichs arbeitslos (OECD-Mittel: 3,9 Prozent); 11,2 Prozent der Personen mit Abschluss Sekundarstufe II (OECD-Mittel: 6,2 Prozent); 20,5 Prozent der Personen ohne Sekundarstufe II (OECD-Mittel: 10,4 Prozent). Das Risiko, auf Grund niedrigerer Abschlüsse arbeitslos zu werden, steigt mit zunehmendem Lebensalter (9 f.).

Ohne dass die Autoren es ausdrücklich betonen, wird durch den Vergleich mit dem jeweiligen OECD-Mittel, bzw. anderen Ländern deutlich, in welchem Maße Veränderungen des Bildungswesens vom politischen Willen der Politiker und der Gesellschaft abhängen.

15. Shell Jugendstudie (Shell 2006)

Sie handelt die Bildungsproblematik auf knapp 20 Druckseiten ab. Sie setzt die vorangegangenen Befunde gleichsam als allgemein bekannte Ausgangspunkte für die Lebenslagen der heute jungen Generation und untersucht die Bemühungen der Jugendlichen, mit den Problemen umzugehen. Dabei sind vor allem folgende Feststellungen von Interesse:

- Die Mehrzahl der heute 12- bis 24-Jährigen ahnt oder begreift, dass – angesichts der zunehmenden Alterung der Gesellschaft, der Globalisierung und der rapiden technischen Veränderungen – Anforderungen auf sie zukommen, die sie nur auf der Basis einer soliden und qualitativ hochstehenden Schul- und Berufsbildung werden erfüllen können, und versucht, sich pragmatisch darauf einzustellen.

- Auch die meisten benachteiligten Jugendlichen haben das längst begriffen. Sie sehen deutlich, dass und warum sie ihre privilegierten Generationsgenossen nicht einholen können. Ihr Start ist schwerer, ihre Zukunftshoffnung gedämpfter, ihr schulische Leistung schlechter, ihr Frustrationspotenzial größer. An ihre Konfliktfähigkeit werden weit mehr und höhere Ansprüche gestellt als an die der anderen (Shell 2006, 69).

- In diesem Bericht wird ein interessantes Indiz angeführt: die gegenüber 2002 deutlich gewachsene Nutzung von Nachhilfeunterricht. Im Jahr 2006 nimmt in den alten Bundesländern »bereits jeder vierte«, in den neuen Bundesländern »nur noch jeder neunte« Schüler Nachhilfeunterricht – bei insgesamt ansteigender Zahl von Mädchen. Dass es in den neuen Bundesländern weniger sind, wird mit der Annahme begründet, dass die Eltern dort »offensichtlich oftmals« das Geld fehlt (70). 2006 zeigt sich, dass auch »Jugendliche aus den unteren Schichten jetzt häufiger« Nachhilfeunterricht nehmen, auch Hauptschüler/innen. Die Shell-Studie kann nach Datenlage die Frage nicht beantworten, wie viel die Familien dafür aufwenden (70,72). Bedauerlicherweise wird dieser Trend zu Nachhilfe in der Studie nicht kommentiert, obwohl Nachhilfeunterricht – ähnlich wie Schulschwänzen – Auskunft gibt über den ungesunden Leistungsdruck, in dem Schüler/innen aus allen Schultypen stehen. Außerdem zeigt die wachsende Zahl, dass viele Mütter aus allen sozialen Schichten offenbar weder gewillt noch in der Lage sind, ihrer tradierten Rolle als unbezahlte Nachhilfelehrerinnen des bundesdeutschen Bildungssystems gerecht zu werden. Bedauerlicherweise werden keine internationalen Vergleichszahlen mit Ländern genannt, die bei PISA besser abgeschnitten haben und/oder über Ganztagschulen mit dafür qualifizierten Lehrkräften verfügen.

- Die Selbsteinschätzung der Jugendlichen im Hinblick auf die Chancen, ihre Berufswünsche zu verwirklichen, widerspiegelt – laut Shell-Studie – die reale Lage realistisch. Der diesbezügliche Optimismus ist insgesamt rückläufig (73, 74).

Exkurs: Privatschulen. Internate (2006)

Obwohl seit einigen Jahren die Zahl der privaten Bildungseinrichtungen (Schulen; Hochschulen; Eliteschulen und -hochschulen; Universitäten) erheblich zunimmt, ist davon in den von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Bildungs-, Kinder- und Jugendberichten nicht die Rede, auch nicht im 1. Nationalen Bildungsbericht²⁹ (Konsortium 2006). »Wir wissen insgesamt sehr wenig über Privatschulen. Bei einigen Schulformen, z. B. den Internaten tappen wir weitgehend im Dunkeln«, so der Bildungsforscher Manfred Weiß vom Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) (Die Zeit 2006, Nr. 8, 80). Daraus können wir lernen: Privatisierung mindert – auch im Bildungsbereich und trotz staatlicher Auflagen – die Transparenz. So gibt es mangels Berichterstattung noch immer eine Art Legendenbildung. Deshalb sollen an dieser Stelle Informationen referiert werden, die in der Rubrik »Chancen« in der Wochenzeitung »Die Zeit« veröffentlicht wurden (79 ff.):

Rund 80 Prozent aller deutschen Privatschulen befinden sich in der Trägerschaft der beiden großen Kirchen. 540 000 Privatschüler/innen besuchen die 531 katholischen Einrichtungen; 76 500 Schüler/innen die 257 evangelischen Einrichtungen; 75 000 Schüler/innen die 190 Freien Waldorfschulen. Im Verband Deutscher Privatschulen (VDP) sind 236 Schulen mit 55 000 Kindern zusammengeschlossen. Alle anderen Privatschulen machen zusammen weniger als 10 Prozent aus. Hinzu kommt eine große Zahl von Förder-, Sonder- und Berufsschulen. Alle Träger verzeichnen seit Jahrzehnten steigende Schülerzahlen. Zwischen 1992 und 2004 ist der Anteil der privaten an allen Schülerinnen von 4,8 auf 6,5 Prozent gewachsen, ohne erkennbaren Boom nach der 1. PISA-Studie, wie es in dem Artikel heißt. Einen Boom durch PISA gab und gebe es auf den Anmeldeungslisten. Die Zahl der Bewerber/innen übersteige die der Plätze um rd. 30 bis 40 Prozent, teilweise mehr. Bis zu hundert neue Privatschulen entstehen pro Jahr auf Bundesebene, was – nach Aussagen von Weiß – auch auf den Nachholbedarf in den neuen Bundesländern zurückzuführen sei.³⁰ Privatschulen stellen demnach in der BRD eine Wachstumsbranche dar. Lediglich die Zahl der Internate stagniere, weil die betreffenden Eltern ihre Kinder immer häufiger ins Ausland (England, USA, Schweiz) schicken (80).

29 Eine Ausnahme bilden – seit etwa 2004 – privat betriebene Kindertagesstätten. Siehe dazu: BMBF 2004: Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter; BMBF 2005: Auf den Anfang kommt es an. ... 2005; OECD 2004: Die Politik der frühkindlichen Betreuung ...

30 Laut Meldung vom Juli 2006 wurden im Land Brandenburg zum Schuljahresende 2005/06 40 öffentliche Schulen geschlossen, zum Schuljahresanfang 2006/07 neun Privatschulen eröffnet, so dass es in Brandenburg über 129 Privatschulen gibt. (Neues Deutschland 2006, vom 22./23. 7.)

Auf Internaten treffen sich nach wie vor Kinder von »besser gestellten Eltern«. Was das in etwa heißt, sagen Angaben über die Kosten. In dem Internat Marienau (Niedersachsen) kostet ein Internatsplatz pro Monat rd. 1 900 Euro, ein externer Ganztagsplatz 800 Euro, ein externer Halbtagsplatz etwa 400 Euro (83). In Salem, Deutschlands bekanntestem Elite-Internat, kostet ein Platz pro Monat etwa 2 300 Euro. Die Schule vergibt pro Jahr rd. 30 Neu-Stipendien – bei etwa 300 Bewerbungen (79).

In den Schulen des Verbandes Deutscher Privatschulen (VDP) kosten die Plätze monatlich zwischen 50 und 150 Euro, an den meisten konfessionellen Schulen unter 50 Euro (80). Dass die konfessionellen und Ordensschulen am wenigsten teuer, am wenigsten elitär und, was die schulischen Leistungen betrifft, am erfolgreichsten sind, sei vornehmlich der Tatsache zu verdanken, dass dort Ordensbrüder und -schwestern unterrichten, die auf Gehalt verzichten. Da aber den Orden der Nachwuchs ausgeht und immer mehr externe Lehrkräfte eingestellt werden müssten, geraten auch die konfessionellen Schulen zunehmend in Finanznot (81). Auch sie werden wohl in Zukunft die Preise erhöhen und ihre Schüler zunehmend nach finanziellen Gesichtspunkten auswählen müssen. Die Preise lassen Vermutungen über die soziale Herkunft der Schüler/innen zu, darüber hinaus wird über die soziale, ethnische, kulturelle Zusammensetzung der Schülerschaft nicht berichtet.³¹

Aus Mangel an Einsicht in den jeweiligen Schulbetrieb schreiben die Zeitungsleute so gut wie nichts über die Qualität von Privatschulen. Dennoch sind bestimmte Verallgemeinerungen von Interesse: Das Erfolgsgeheimnis vor allem der konfessionellen Schulen liege, so »Die Zeit«, darin, dass die Bindung zwischen Lehrern und Schülern eng ist, die Schüler leistungsmäßig gefordert werden und sich zugleich gefördert und geborgen fühlen, dass die Sitzenbleiberquote gering ist und dass ein verbindlicher Wertekatalog vermittelt und soziales Engagement praktisch eingeübt werde (80).

Offenbar sind diese Schulen – privat – in der Lage, *einige* grundlegende Forderungen zu erfüllen, die – gesellschaftlich, also im staatlichen Bildungssystem – nicht erfüllt werden. »Unsere Schulen sind schon da, wo die staatlichen erst noch hinwollen,« so der Referent für Religionspädagogik im Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (81).

Ob das so stimmt und ob die privaten Schulen tatsächlich als Wettbewerbspartner die Anstrengungen der öffentlichen Schulen aktivieren, wie oft behauptet wird, kann hier nicht untersucht werden. Auf jeden Fall ist es ein Wettbewerb unter ungleichen Bedingungen, der in die Sozialberichterstattung aufgenommen werden sollte.

31 Nur der Rektor des katholischen Canisius-Kollegs sagte, seine Schüler stammten aus vielen Ländern – von Russland bis Kolumbien, und die Eltern haben unterschiedliche Berufe – von der Verkäuferin bis zum Busfahrer. Das Kolleg sei also keine Eliteschule. (81)

Zusammenfassend

ist festzustellen:

Ein internationaler Anstoß war notwendig, um in Deutschland die Bildungsberichterstattung – zumal eine bundesländerübergreifende und kontinuierliche Bildungsberichterstattung – in Gang zu setzen. Nach der ersten PISA-Studie (2000), die erhebliche Defizite des bundesdeutschen Bildungssystems feststellte und international bekannt machte, wurde die Erstellung des ersten nationalen Bildungsberichtes von Regierung und Parlament beschlossen und in Auftrag gegeben. Er wurde termingemäß im Sommer 2006 vorgelegt. Das zeigt, dass in der BRD die erforderlichen Kapazitäten für eine permanente und sachkundige Berichterstattung vorhanden sind, dass es aber des Drucks seitens der Öffentlichkeit bedurfte, um die Politik zum Handeln zu bringen.

Auf der Basis der stringenten politischen Beschlüsse wurde eine intensive Berichtsarbeit von den berufenen Kommissionen geleistet. Sie bestand zum einen in der Sammlung, Strukturierung und Zusammenstellung der vorhandenen Daten sowie in der systematischen theoretischen Erarbeitung von aussagekräftigen Indikatoren zur Datenerfassung. Bei der Sichtung der Datenlage stellte sich heraus, dass sie auf vielen Gebieten unzureichend bzw. undifferenziert war. Bei der theoretischen Arbeit stellte sich heraus, dass Berichterstattung über das öffentliche Bildungswesen (Schule, Aus- und Weiterbildung) allein nicht ausreichen, um die Defizite, ihre Ursachen und Zusammenhänge zu erfassen. Deshalb wurde die Berichterstattung um die Bereiche frühes Kindesalters und außerschulische Bildung/Betreuung erweitert. Allerdings wurden weiterhin konsequent alle Probleme ausgelassen, die aus der fortschreitenden Privatisierung von Schulen, Hochschulen, Weiterbildungsinstitutionen resultieren.

Die jeweiligen Verfasser/innen betätigten übereinstimmend (und damit unabhängig von unterschiedlichen theoretischen Grundpositionen) die Defizite, die PISA als wesentlich festgestellt hatte: die soziale Selektion durch das gegliederte Bildungssystem, die mangelnde Kompatibilität zwischen den Bundesländern, die unterschiedlichen Leistungskriterien. Ihre Empfehlungen dagegen unterscheiden sich gemäß dem Sinn, Zielen und Zwecken, die sie der Bildungsproblematik unterlegen (etwa Marktorientiertheit; Gesellschaftsorientiertheit; Persönlichkeitsorientiertheit) sowie gemäß ihren Vorstellungen von der sozialen Beschaffenheit der Gesellschaft (Herrschaft des Marktes? Sozialstaatlichkeit?).

Auf Grund der Brisanz des Themas Bildung stellte sich in Jahren 2000 bis 2006 etwas her, das erstrebenswert für Sozialberichterstattung ist: permanenter öffentlicher Druck und Diskussion, nachdrücklich auch im Rahmen der verschiedenen Einrichtungen für politische Bildung; Beschlussfassung der Politik auf höchster Ebene, Kenntnisnahme der Berichte sowie immerhin einige Bemühungen zur politischen Umsetzung der Empfehlungen.

Inwieweit die eingeleiteten Reformen (Ganztagsschulen, altersmäßig vorgezogene Einschulung, frühkindliche Betreuung und Bildung) zum Abbau der sozialen

und Leistungsunterschiede beitragen, kann noch nicht festgestellt werden. Bildung ist im Sinn des Wortes ein Problem der Nachhaltigkeit.

Festgestellt werden muss allerdings, dass das Wichtigste (noch) nicht in Angriff genommen wurde: eine Veränderung der Struktur des Bildungswesens.

Linke Politik wird darauf zu dringen haben, dass die Bildungsberichterstattung (einschließlich der theoretischen Arbeit) in den kommenden Jahren mit der gleichen Intensität fortgesetzt wird wie im letzten Jahrfünft.

Literatur

- Anweiler, Oskar 1992: Bildungspolitik in Deutschland 1945-1990. Opladen
- Arbeitsgemeinschaft beim Parteivorstand der PDS 2004: Radikale Bildungsreform jetzt! Eine Schule für alle! Erklärung der AG Bildungspolitik zur jüngsten OECD-Studie »Bildung auf einen Blick«. (Typoskript)
- Dieselbe 2004: Positionen der AG Bildungspolitik zur Entwicklung von Ganztagschulen. (Typoskript)
- Baethge, Martin und Peter Kupka 2005: Bildung und soziale Strukturierung. In: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) ...: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht
- Biedenkopf, Kurt, 1995: Anmerkungen zur politischen Lage. Strategiepapier für den CDU-Bundesvorstand. Dresden
- Bulmahn, Edelgard 2002: Rede anlässlich der 50-Jahr-Feier des Bundeselternrates am 28. Mai 2002. Typoskript
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Kultusministerkonferenz 2003: OECD-Veröffentlichung »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2003
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2003a: Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Staaten. Berlin
- BMBF 2004a: »Bildung und Lebenslagen – Auswertungen und Analysen für den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung«
- BMBF 2004b: Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Berlin
- BMBF 2004c (Hg.): OECD-Veröffentlichung »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2004
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BFSFJ) 1998: Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. München
- BFSFJ 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. ... München
- BFSFJ 2005: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. ... München
- Bundesregierung 2001: Lebenslagen in Deutschland. Der 1. Armuts- und Reichtumsbericht
- Bundesregierung 2004: Lebenslagen in Deutschland. Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht. Stand vom 14. 12. 2004
- Bundesregierung 2005: Der 2. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. (Kurzfassung)
- Dahn, Daniela 2002: Wenn und Aber. Anstiftungen zum Widerspruch. Hamburg
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) 2003: Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde. Frankfurt/M./Berlin
- Deutsche Shell (Hg.) 2002: Jugend 2002. 14. Shell-Studie. Opladen
- Die Zeit 2006 Nr. 8 vom 16. Februar, Rubrik »Chancen«: Spezial zu Internate, Privatschulen
- Frister, Erich 1973: Schicksal Hauptschule. Argumente zugunsten einer sprachlosen Minderheit. Köln/Frankfurt/M.
- Hackett, Anne: Am unteren Ende der Bildungsgesellschaft. In: Barlösius 2001: Die Armut der Gesellschaft. In: Stefan Hradil (Hg.): Reihe »Sozialstrukturanalyse«, Bd.15, 97 ff. Opladen
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 2005: Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt/M.
- Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld
- OECD 2003: »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2003. Hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung
- OECD 2004a: »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2004. Hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung
- OECD 2004b: Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
- OECD 2006: Bildung auf einen Blick 2006. OECD Briefing Notes für Deutschland. September 2006
- Schultze, Walter 1974: Die Leistungen im naturwissenschaftlichen Unterricht in der Bundesrepublik im internatio-

- nenal Vergleich. Mitteilungen und Nachrichten. Sonderheft. DIPF. Frankfurt am Main
- Shell Deutschland Holding (Hrsg.) 2006: Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. 15. Shell Jugendstudie. Frankfurt am Main
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)/Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)/Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF)/Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) 2005: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht. Wiesbaden
- Steiner, Irmgard, Gerhard Wenzke (Hg.) 2002: Forschungsergebnisse aus der Abteilung Soziologie des Bildungswesens der Akademie der Pädagogischen Wissenschaften der DDR aus den Jahren 1966 bis 1990. Reihe: Berichte aus der Arbeit des Instituts für Pädagogik der Freien Universität Berlin. Nr. 36
- UNICEF, Innocenti Research Centre 2005: A Portrait of Child Poverty in Germany
- UNICEF, Bereich Grundsatz und Information, 2005 a: Kinderarmut in reichen Ländern. Zusammenfassung der UNICEF-Studie
- Weißhuhn, Gernot, 2001: Gutachten zur Bildung in Deutschland – im Rahmen des Berichts der Bundesregierung ›Lebenslagen in Deutschland‹ (hrsg. vom BMBF)

2.3.2 Berufsbildung

Rainer Ferchland

Die Berufsbildungs-Berichterstattung liegt in der Verantwortung einer einzigen Institution – des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Dies erleichtert klare und kontrollierbare Regelungen. Mit dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 23. 03. 2005 erhielt die Berichterstattung auch einen juristischen Rahmen:

(1) Das Bundesministerium für Bildung und Forschung hat Entwicklungen in der beruflichen Bildung ständig zu beobachten und darüber bis zum 1. April jeden Jahres der Bundesregierung einen Bericht (Berufsbildungsbericht) vorzulegen. In dem Bericht sind Stand und voraussichtliche Weiterentwicklungen der Berufsbildung darzustellen. Erscheint die Sicherung eines regional und sektoral ausgewogenen Angebots an Ausbildungsplätzen als gefährdet, sollen in den Bericht Vorschläge für die Behebung aufgenommen werden (§ 86).

Im Gesetz folgen detaillierte Anforderungen an den Bericht sowohl zu inhaltlichen Schwerpunkten als auch zur Gewährleistung der statistischen Basis durch das Bundesamt für Statistik in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) und der Bundesagentur für Arbeit. In den durch das gleiche Gesetz definierten Aufgaben des BIBB (§ 90) ist festgelegt, dass es an der Vorbereitung des Berufsbildungsberichts mitzuwirken hat.

Zu den Organen des BIBB gehört ein Hauptausschuss, der »eine Stellungnahme zu dem Entwurf des Berufsbildungsberichts abgeben« kann (§ 92 BBiG). Dem Hauptausschuss gehören neben Vertretern des Bundes und der Länder auch Beauftragte der Arbeitgeber sowie der Gewerkschaften an.

Eine Konsequenz dieser Zusammensetzung des Hauptausschusses besteht z. B. darin, dass den Berufsbildungsberichten (vgl. z. B. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006) nicht nur eine Stellungnahme des Hauptausschusses zum Berichtsentwurf beigefügt ist, sondern dass diese Stellungnahme noch durch jeweilige Minderheitenvoten der Arbeitgeber- wie auch der Arbeitnehmerseite ergänzt sind.

Mit der Festlegung zur jährlichen Berichterstattung über die Berufsbildung in Deutschland wurden also zugleich stringente Entscheidungen gefällt, um die komplexen infrastrukturellen Voraussetzungen in Bezug auf Forschung, Statistik und Arbeitsteilung zu sichern. Durch die Zusammensetzung des Hauptausschusses ist auch gewährleistet, dass die spezifische Interessenlage der Unternehmer- wie der Arbeitnehmerseite artikuliert und berücksichtigt werden kann. Die leichte Zugänglichkeit des Berichts (z. B. per Internet) ermöglicht sowohl die notwendige Transparenz wie eine kontroverse öffentliche Diskussion der Befunde und Folgerungen.

Das Berichtswerk (hier am Beispiel des Berufsbildungsberichts 2006) imponiert nicht nur durch seinen Umfang von über 650 Seiten. Es stellt die Analyse des zurückliegenden Jahres 2005 in den zeitlichen Zusammenhang längerer Perioden

(ab 1992), konfrontiert die aktuellen Trends mit prognostisch unteretzten künftigen Anforderungen und untersucht, z. T. gestützt auf wissenschaftliche Untersuchungen, die Wirkung vorangegangener berufsbildungspolitischer Entscheidungen.

Die Darstellung der empirischen Fakten erfolgt differenziert und unverblümt. Die jeweiligen Interessen kommen bei der Bewertung der präsentierten Daten ins Spiel. Insofern ist es ein großer Vorteil, dass die unterschiedlichen Sichtweisen schon im Bericht ausgewiesen sind.

Offenkundig wirkt sich die mit dem Bericht angestrebte Einheit von Berufsbildungspolitik und Berufsbildungsforschung positiv auf die Qualität und den Informationsgehalt der Berichterstattung aus. Andererseits stellt sich natürlich angesichts der gesetzlich definierten und praktisch gestalteten Beziehung zwischen Ministerium und Berufsbildungsinstitut die Frage, inwiefern die wissenschaftliche Fundierung und Begleitung des Berichts unabhängig vom politischen Auftraggeber erfolgen kann.

Der Bericht ist in zwei Hauptteile untergliedert. Teil I (ca. 75 S.) enthält eine Zusammenfassung und die Stellungnahmen des Hauptausschusses des BIBB sowie die Minderheitenvoten der Beauftragten der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmer zum Berichtsentwurf¹ der Bundesregierung.

Teil II (ca. 580 S.), der eigentliche Berufsbildungsbericht, enthält die Kapitel

1. Ausbildungsplatznachfrage und Ausbildungsangebot 2005
2. Bestand und Struktur der Berufsausbildung
3. Strukturelle Weiterentwicklung der Berufsausbildung
4. Berufliche Weiterbildung
5. Europäische und internationale Zusammenarbeit in der Berufsbildung.

Weite Teile des Berichts sind Programmen und Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsausbildung gewidmet – von der Erhöhung der Ausbildungschancen (z. B. Gewinnung zusätzlicher Ausbildungsplätze durch das Programm »Jobstarter«) über die Verbesserung des Übergangs von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen in die Berufsausbildung (z. B. mit dem Programm Berufliche Qualifizierung für Zielgruppen mit besonderem Förderungsbedarf – BQF) bis zur besseren Abstimmung der Berufsbildung im nationalen und EU-Rahmen. Insofern begnügt sich der Report nicht mit der Analyse, sondern positioniert sich explizit zum bildungspolitischen Handlungsbedarf. Allerdings geht es bei den besprochenen Maßnahmen oft weniger um notwendige Folgerungen, die im Ergebnis der mit dem Bericht vorgelegten Analyse neu formuliert wurden, sondern um die Erläuterung bereits aufgelegter Programme.

Ohne die Hauptaussagen des Berufsbildungsberichts zu referieren, sei auf einige inhaltliche Aspekte hingewiesen.

Mit der primären Zielstellung der Berufsbildungspolitik, »möglichst allen Jugendlichen die Chance zu eröffnen, mit einer arbeitsmarktverwertbaren Ausbildung

1 Ob der Berichtsentwurf der Bundesregierung in Auswertung der Stellungnahmen noch überarbeitet wurde, ist nicht bekannt.

den Start in das Berufsleben zu beginnen« (2)², setzt die Bundesregierung zugleich den entscheidenden Maßstab für die Beurteilung der Ausbildungsbilanz.

Eine grundsätzliche Antwort, inwieweit es im Ausbildungsjahr 2005 gelungen ist, diesem Ziel nahe zu kommen, findet sich im Bericht explizit nicht. Die Fakten sprechen allerdings von einer desolaten Situation der Berufsausbildung in Deutschland.

Die Schere zwischen Ausbildungskapazitäten und Bewerberpotenzial hat sich weiter geöffnet. Mit 550 200 Ausbildungsverträgen wurden 2005 vier Prozent weniger Abschlüsse getätigt als im Vorjahr. »Dies ist der niedrigste Stand seit der Wiedervereinigung. Gleichzeitig erreichte die Zahl der Abgänger aus allgemein bildenden Schulen mit nunmehr 948 200 einen neuen Höchststand« (Teil II, 2). Erstmals mündeten damit weniger als 60 Prozent eines Schulabgänger-Jahrgangs in die Berufsausbildung. Anfang der 90er Jahre lag dieser Wert noch deutlich über 70 Prozent.

Die Ausbildungsbilanz wird vor allem durch die Gegenüberstellung von »Angebot« und »Nachfrage« gezogen. Da 2005 nicht nur das Ausbildungsplatzangebot, sondern auch die Nachfrage (-4,3 Prozent) zurückgegangen ist, wurde eine scheinbar versöhnliche Angebots-Nachfrage-Relation von 95,2 Prozent (95,0 Prozent 2004) erzielt. Allerdings sind bezüglich der Realitätsnähe des Indikators »Nachfrage«³ erhebliche Zweifel angebracht. Sie werden z. B. durch die folgenden Zusammenhänge gestützt. Von den 740 700 Bewerber/innen für eine Ausbildungsstelle, die 2005 bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) registriert waren, erlangten lediglich 360 400 (48,6 Prozent!) eine Berufsausbildungsstelle. Darüber hinaus fanden etwa 189 800 Jugendliche einen Ausbildungsplatz, ohne bei BA gemeldet gewesen zu sein (Teil II, 7). Die meisten der erfolglosen Bewerber/innen (340 200) wurden von der Nachfrageliste getilgt, weil sie »in eine Alternative zu einer Lehrstelle (z. B. erneuter Schulbesuch, berufsvorbereitende Maßnahme, Suche einer Arbeitsstelle, Arbeit, Jobben, Bundeswehr/Zivildienst, freiwilliges Jahr) mündeten. Als Maßstab für den Nachfrageüberhang gelten dann nur noch jene 40 900 (-7,2 Prozent gegenüber 2004) Jugendlichen⁴, die am 30. September bei der BA noch als unvermittelte Bewerber/innen gemeldet waren und bis Mitte Dezember auf 17 500 verringert werden konnten.

Anzuerkennen ist, dass durch die Bereitstellung derartiger Alternativen zu einem Ausbildungsplatz Hunderttausende von Jugendlichen vor der Arbeitslosigkeit bewahrt werden. Für einen Teil der Betroffenen handelt es sich dabei auch nicht lediglich um die berüchtigte »Warteschleife«, sondern um eine notwendige Zwi-

2 Seitenangaben ohne Quellenangabe beziehen sich in diesem Abschnitt auf: Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006.

3 Zahl der neuen Lehrverträge zuzüglich der am 30. September bei der BA gemeldeten und noch nicht vermittelten Bewerber/innen.

4 Ein Jahr später, Ende September 2006, lautet die Meldung: »So viele Jugendliche wie noch nie seit der Wiedervereinigung sind in diesem Jahr bei der Suche nach einer Leerstelle leer ausgegangen«: 49 500 Bewerberinnen und Bewerber (Tagesspiegel 12. 10. 2006, S. 17).

schenstation zur Erlangung der vorher nicht vorhandenen Ausbildungsfähigkeit. Dennoch gilt es festzuhalten, dass diese Alternativen zum Ausbildungsvertrag zu meist und vor allem die Funktion haben, das eklatante Missverhältnis zwischen Nachfrage und Angebot auf dem sogenannten Ausbildungsmarkt zu kompensieren. Der oben genannte Indikator Ausbildungsnachfrage erweist sich somit in dieser Form als Instrument, um die Bilanz zu schönen.

Im Bericht wird auch die Befürchtung geäußert, »der Anteil der Jugendlichen, die nach Verlassen der allgemein bildenden Schule in schulischen Einrichtungen oder in berufsvorbereitenden Maßnahmen eine berufliche Grundbildung erwerben«, könne demnächst⁵ »sogar erstmals höher ausfallen als die Einmündungsquote in das duale System« (Teil II, 8). Jedenfalls ist der Anteil der Jugendlichen in den verschiedenen Formen der beruflichen Grundbildung seit Anfang der 90er Jahre erheblich zu Ungunsten des Anteils der dualen Ausbildung gestiegen. Diese Entwicklung verläuft kontrovers zu den Berufswünschen der Jugendlichen, die – gemäß der Schulabgängerbefragungen – ein ungebrochen großes Interesse an einer dualen Berufsausbildung haben⁶ (Teil II, 89).

Dies ist auch unter einem anderen Gesichtspunkt interessant. Sowohl im Bericht als auch in den erwähnten Stellungnahmen ist der sogenannte Ausbildungspakt ein wichtiger Bezugspunkt. In diesem Dokument »verpflichten sich die Partner gemeinsam und verbindlich ..., allen ausbildungswilligen und allen ausbildungsfähigen jungen Menschen ein Angebot auf Ausbildung zu unterbreiten. Dabei bleibt das duale Ausbildungssystem vorrangig« (Nationaler Pakt 2004). Die darauf bezogenen Einschätzungen fallen höchst kontrovers aus:

- Der »nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland wirkt,« braucht »aber neue Dynamik« (Regierung).
- Die Ziele des Pakts sind erreicht worden (Hauptausschuss).
- »Trotz schwieriger Rahmenbedingungen war der Ausbildungspakt auch 2005 erfolgreich« (Minderheitenvotum Arbeitgeber).
- »Die Politik, die auf den Ausbildungspakt gesetzt hat, steht vor einem Scherbenhaufen« (Minderheitenvotum Arbeitnehmer).

Fakt ist, dass nur eine Minderheit der Betriebe (30 Prozent) ausbildet, die Wirksamkeit des Ausbildungspaktes also höchst beschränkt ist. Wie die Ausbildungsbilanz zeigt, konnte jedenfalls – geht man von den Bewerberzahlen aus – einem sehr großen Teil der ausbildungswilligen Jugendlichen kein Ausbildungsplatz angeboten werden, der zum Berufsabschluss führt. Und vom Ziel der Priorität der dualen Ausbildung entfernt sich die Realität in dem Maße, wie die sogenannten Alternativen zum dualen System an Boden gewinnen.

5 Statt »demnächst« nennt der Bericht 2005. Doch die Zahlen für 2005 belegen noch ein leichtes Übergewicht des dualen Systems.

6 Mehr als die Hälfte der Jugendlichen (53 Prozent), die im Frühjahr 2005 eine duale Ausbildung anstrebten, begannen im Herbst keine solche Ausbildung. Davon hielten trotzdem fast alle an ihrem ursprünglichen Wunsch fest (Teil II, 87).

Die Verringerung der Ausbildungsmöglichkeiten erfolgte flächendeckend. 2005 wurden in allen 16 Bundesländern weniger Ausbildungsplätze angeboten als 2004 (Teil II, 10). Es haben natürlich mehrere Faktoren »dazu geführt, dass viele Betriebe, die grundsätzlich über die nötigen Voraussetzungen zur Ausbildung verfügen, ihr Ausbildungsvolumen reduziert oder sich aus der dualen Berufsausbildung zurückgezogen haben« (BMBF 2006, 9). Der Zusammenhang mit der prekären Beschäftigungslage tritt jedoch als entscheidende Ursache hervor. Wenn innerhalb von drei Jahren (2002-2005) ein Rückgang der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um 1,3 Millionen zu verzeichnen ist, so hat dies natürlich Auswirkungen auf die Beschäftigungsplanung und Ausbildungsbereitschaft der Betriebe. Dem steht die Politik jedoch nicht machtlos gegenüber. Die Arbeitnehmergruppe im Hauptausschuss fordert, »mehr Gerechtigkeit zwischen ausbildenden und nicht ausbildenden Betrieben herzustellen« und sieht den Weg dazu in einem gerechteren Finanzsystem, vorrangig mit tarifvertraglichen Branchenlösungen (20).

Das Bewerberpotenzial wird aus den bekannten demografischen Gründen in absehbarer Zeit (ab 2008/09) deutlich abnehmen. In Ostdeutschland ist damit schon in nächster Zeit, in Westdeutschland ab 2013 zu rechnen. »Beide Entwicklungen in Ost und West zusammengenommen bedeuten, dass es nur noch einmal in 2006 eine ähnlich hohe Zahl von Schulabgängern geben wird wie 2005« (Teil II, 10). Allerdings werden Politik und Wirtschaft von den Arbeitnehmervertretern davor gewarnt, auf Zeit zu setzen, da eine hohen Zahl von Altbewerbern zu berücksichtigen ist (20).

Ein erhebliches und sehr bedauerliches Defizit des Berufsbildungsberichts wird in Bezug auf die »Alternativen« zur dualen Ausbildung bekundet: »Offen ist ..., wie viele dieser Jugendlichen anschließend eine Berufsausbildung beginnen« (Teil II, 8). Insofern ist die im Minderheitenvotum der Arbeitnehmer formulierte Sorge nachzuvollziehen, dass sich der Anteil der Jugendlichen, der dauerhaft ohne voll qualifizierenden Berufsabschluss bleibt, wieder erhöhen könnte. Bereits jetzt ist jeder siebente junge Mensch zwischen 20 und 29 Jahren (14,9 Prozent 2004) ohne abgeschlossene Berufsausbildung (22).

Auffällig ist, dass die Einschätzungen der Arbeitgeberseite im Minderheitenvotum wesentlich geringer von der Regierungs- und Hauptausschussposition abweichen und somit weniger kritisch ausfallen als seitens der Arbeitnehmerbeauftragten. Zwischen Regierung und Arbeitnehmern bestehen vor allem Differenzen, welcher der beiden Seiten (Wirtschaft oder Regierung) Erfolge bzw. Versäumnisse in der Berufsausbildung zuzuschreiben seien. Die Regierung fordert die Arbeitgeber zu einer deutlichen Erhöhung der Ausbildungsangebote auf. Die Arbeitnehmer kritisieren die Politik, diese Forderung nicht konsequent gegenüber der Wirtschaft durchzusetzen, und monieren am neuen Berufsbildungsgesetz fehlende Anreize für mehr betriebliche Ausbildungsplätze.

Gestützt auf eine Betriebsumfrage kritisiert die Arbeitgeberseite Mängel der Ausbildungsfähigkeit der Schulabsolventen. Danach bliebe »jeder zehnte angebo-

tene Arbeitsplatz unbesetzt, weil es auf Grund mangelnder schulischer Voraussetzungen keine geeigneten Bewerber gibt« (9). Diese Quote steht allerdings im Widerspruch zur Ausbildungsbilanz⁷ des Berichtes 2006. Im Übrigen gilt es zu beachten – so der Hinweis der Arbeitnehmerseite –, dass sich das Profil der Bewerber/innen um Ausbildungsplätze gewandelt hat. »Die Team- und Kommunikationsfähigkeiten, Englisch und IT-Kenntnisse sind besser, Grundfertigkeiten – Lesekompetenz, Rechtschreibung und Rechnen – schlechter geworden« (24). Außerdem dürfe »die Schuld« beim Dauerthema »mangelnde Ausbildungsreife« nicht allein bei Jugendlichen, Eltern und Schule gesucht werden (23).

Im Folgenden einige Aspekte des Zusammenhangs von sozialer Ungleichheit und Berufsbildung im Hinblick auf die Dimensionen Geschlecht, Ost-West und Staatsbürgerschaft.

Die weibliche Jugend absolviert das allgemeinbildende Schulsystem mit besseren oder höheren Bildungsabschlüssen als das männliche Pendant (vgl. auch Abschnitt 2.3.2). Und auch auf dem Gebiet der Berufsbildung geht es bezüglich des Merkmals Geschlecht weniger um Niveau- als um Strukturunterschiede. Denn die Berufswahl der männlichen und weiblichen Jugend ist nach wie vor durch traditionelle strukturelle Unterschiede geprägt. 2005 wurden nur vier von zehn Ausbildungsverträgen mit jungen Frauen (41,8 Prozent; männlich: 58,2 Prozent) abgeschlossen (31). Einer Befragung von 1 500 Schulabsolvent/innen im Jahre 2005 zufolge haben männliche Jugendliche zu knapp einem Drittel (32,5 Prozent), weibliche Jugendliche zu knapp einem Viertel (23,2 Prozent) eine duale Ausbildung begonnen. Schulabsolventinnen sind wiederum sehr viel häufiger (12,0 Prozent) in eine andere Form der Berufsausbildung (z. B. berufsfachschulische Ausbildung, Laufbahn im Öffentlichen Dienst) eingemündet als männliche Jugendliche (3,5 Prozent), haben häufiger ein Studium begonnen (16,5 Prozent; männlich: 10,6 Prozent) oder besuchen weiter eine allgemein bildende oder berufliche Schule (12,7 Prozent männlich: 8,9 Prozent) (Teil II, 84). In vielen Berufsgruppen ist nach wie vor eine »einseitige Geschlechterkonzentration« festzustellen.⁸

Nach wie vor existiert ein starker *West-Ost*-Kontrast im System der Berufsbildung. Die ostdeutschen Jugendlichen haben wesentlich schlechtere Chancen auf eine berufliche Ausbildung als ihre Altersgefährten in den alten Bundesländern. Sogar der die tatsächlichen Diskrepanzen verniedlichende Indikator der Angebots-Nachfrage-Relation⁹ (ANR) weist eine deutliche Differenz aus. Danach erreichen

7 Demzufolge wurden im Ausbildungsjahr 2005 505 000 betriebliche Ausbildungsverträge abgeschlossen (Teil II, 3), während »bis zum Ende des Vermittlungsjahres 12 600 bei der BA registrierte Ausbildungsstellen« unbesetzt blieben (West 11 800, Ost 845). Damit wurde die höchste Ausschöpfung des bei der BA gemeldeten Ausbildungsplatzangebots seit der Wiedervereinigung erreicht (Teil II, 8).

8 Stark unterrepräsentiert sind junge Frauen in den Metall- und Elektroberufen (weniger als 5 Prozent der Ausbildungsanfänger), auch in den Bau-, und Bauneben- und Verkehrsberufen (weniger als 10 Prozent). Stark überproportional – mit Anteilen zwischen 55 und 80 Prozent – sind Frauen hingegen in den Verwaltungs- und Büroberufen, in den Körperpflege-, Hauswirtschafts- und Reinigungsberufen, in den Waren- und Dienstleistungsberufen (einschließlich Gesundheitsberufen mit 91,4 Prozent) sowie in den Textil- und Lederberufen (31).

9 Vgl. Bemerkungen zu Ausbildungsplatz- »Nachfrage«.

die neuen Bundesländer für 2005 einen Wert von 91,9 und die alten Länder von 96,1 (insgesamt 95,2) (Teil II, 13). Im Vergleich zum Vorjahr verringerte sich 2005 im Osten Deutschlands die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge (-6,5 Prozent) noch stärker als in Westdeutschland (-3,3 Prozent). Die auch in den alten Ländern geringe Ausbildungsbereitschaft der Betriebe (31 Prozent aller Betriebe bilden aus) wird im Osten (26 Prozent) noch einmal kräftig unterboten. Auch von den ausbildungsberechtigten Betrieben nimmt hier nur etwa die Hälfte diese Aufgabe wahr (West: 73 Prozent). Ein erheblich größerer Teil der Ausbildung muss deshalb in den neuen Bundesländern außerbetrieblich abgesichert werden. Denn während in Westdeutschland 96 Prozent der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge auf die Wirtschaft entfallen, betrifft dies im Osten nur 75 Prozent. Unter diesen Bedingungen muss es wohl als Erfolg betrachtet werden, wenn in den neuen Bundesländern ein deutlich höherer Anteil der bei den BA gemeldeten Ausbildungsstellenbewerber in eine Berufsausbildung mündet (59,1 Prozent) als im Bundesgebiet West (44,7 Prozent). Es entspricht dem geschilderten Kontext, dass die Aussichten der ostdeutschen Auszubildenden relativ gering sind, nach der Ausbildung auch im Ausbildungsbetrieb angestellt zu werden (41,2 Prozent; West: 53,8 Prozent). Umgekehrt verhält es sich in Bezug auf das Risiko, im Anschluss an die Ausbildung arbeitslos zu sein – Ost: 44,5 Prozent, West: 37,8 Prozent. Somit stimulieren sowohl die Bedürfnisse der Jugendlichen nach Berufsausbildung als auch nach einer späteren qualifikationsgerechten Berufstätigkeit die viel beklagte Abwanderung in die westlichen Bundesländer. Der Bericht differenziert zwar häufig zwischen alten und neuen Bundesländern, aber an einer systematischen und vor allem resümierenden Darstellung der Ost-West-Relation mangelt es.

Die krassen Bildungsunterschiede zwischen deutschen und ausländischen Schülerinnen und Schülern werden seit längerem ausführlich in der Öffentlichkeit diskutiert. Der Berufsbildungsbericht zeigt, dass die Benachteiligung von *Jugendlichen nichtdeutscher Herkunft* im System der beruflichen Ausbildung nicht abgebaut wird. Im Gegenteil. Das Berufsbildungsniveau der nichtdeutschen Jugendlichen¹⁰ hat sich in den letzten Jahren erheblich verschlechtert, der Berufsbildungsvorsprung der deutschen Jugendlichen ist größer geworden. Der Abbau der dualen Ausbildung erfolgte in besonderem Maße auf Kosten der jungen Menschen mit Migrationshintergrund.¹¹ 1994 waren noch 34 Prozent der ausländischen Jugendlichen in einer dualen Ausbildung. Bis 2004 war die Ausbildungsbeteiligungsquote dieser Gruppe auf 25 Prozent geschrumpft, während die der deutschen Jugendlichen bei 59 Prozent lag (Teil II, 124 f.). Die Konsequenzen zeigen sich in einem niedrigem

10 Das Problem der unzureichenden Berufsausbildung junger Menschen ohne deutschen Pass ist insofern vor allem ein westdeutsches Problem, als etwa 95 Prozent der 18- bis 21-Jährigen dieser Gruppe in den alten Bundesländern wohnen. Die Benachteiligung der jungen Ausländer findet gleichwohl in Ost und West statt. Dies zeigt sich z. B. in der starken Unterpräsenz unter den Auszubildenden. In den alten Ländern (einschließlich Berlin) waren 2004 12,0 Prozent der 18- bis unter 21-jährigen Ausländer, aber nur 5,6 Prozent der Auszubildenden. Die entsprechenden Zahlen für die neuen Länder: 2,6 Prozent bzw. 0,2 Prozent.

11 Die statistischen Angaben beziehen sich allerdings nur auf die Gruppe der nichtdeutschen Staatsbürger.

Qualifikationsniveau der ausländischen Bevölkerung. So hatten 2003 37 Prozent der 20- bis 29-jährigen Erwachsenen ausländischer Nationalität keinen anerkannten Berufsabschluss (11 Prozent der jungen Deutschen). Entsprechend hoch ist das Risiko Arbeitslosigkeit für junge Menschen ohne deutschen Pass. Die Benachteiligung der ausländischen Bevölkerung im Bildungssystem setzt sich auf dem Arbeitsmarkt fort.

Breiten Raum nimmt die *berufliche Weiterbildung* im Bericht ein. Die Bundesregierung erläutert ihr Konzept und viele Maßnahmen für die Entwicklung von Rahmenbedingungen, »die das Engagement des Einzelnen und das der Unternehmen für lebensbegleitendes Lernen und Weiterbildung während des gesamten Berufslebens« (20) unterstützen sollen. Die Arbeitgeberseite verweist darauf, dass die Unternehmen 2004 rund 27 Milliarden Euro in berufliche Weiterbildung investiert haben. Dem halten die Arbeitnehmervertreter entgegen, dass die unternehmensfinanzierte Weiterbildung rückläufig sei.

Tatsächlich fällt die Bilanz der quantitativen Entwicklung der Weiterbildung für 2005 schlecht aus. Als »Folge einer weiterhin streng wirkungsorientierten Steuerung der Arbeitsmarktpolitik und der schwierigen Implementierung der neuen Grundsicherung (SGB II)« (Teil II, 356) traten 2005 knapp 30 Prozent weniger Menschen in die berufliche Weiterbildung ein. Um 62 Prozent verringerte sich die Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen, die zu einem Berufsbildungsabschluss führten. Da in Westdeutschland 72,9 Prozent, in Ostdeutschland gar 81,2 Prozent dieser Gruppe vorher arbeitslos waren, geht diese »Einsparung« vor allem auf Kosten der Chancenverbesserung von Arbeitslosen. Im krassen Gegensatz zur Forderung, Ältere müssten verstärkt in die Weiterbildung einbezogen werden, waren 2005 82,5 Prozent der Beteiligten an der beruflichen Weiterbildung unter 40.

Insgesamt offenbart der Berufsbildungsbericht für das Ausbildungsjahr einen merkwürdigen Widerspruch zwischen der Vielzahl von Bekundungen, Absichtserklärungen, Regelungen, Verordnungen etc. und der quantitativ gestützten Analyse der tatsächlichen Entwicklung der Berufsbildung, die insbesondere durch den weiteren Abbau der dualen Ausbildung gekennzeichnet ist.

Von dem Ziel, jedem Jugendlichen die Chance für eine berufliche Ausbildung zu bieten, die sich auf dem Arbeitsmarkt behaupten kann, ist die Realität der Ausbildungssituation noch weit entfernt. Besonders prekär sind die Ausbildungs- und damit die späteren Arbeitsmarktchancen der ausländischen und der ostdeutschen Jugendlichen.

Auf Grund des fortdauernden Mangels an Ausbildungsplätzen ist verständlich, dass der Schwerpunkt der Analyse auf die Entwicklung des Ausbildungsplatzangebots gelegt wird, obgleich sich – wie gezeigt – dieser Indikator als relativ untauglich erwies. Die Frage, wie sich die Absolventinnen und Absolventen der Berufsausbildung auf dem Arbeitsmarkt und in der Realität der beruflichen Praxis bewähren, spielt im Bericht allerdings kaum eine Rolle.

Exkurs: Berichtssystem Weiterbildung (BSW)

Angesichts der wachsenden Bedeutung der beruflichen Weiterbildung ist die regelmäßige Publikation eines Berichts über die Weiterbildungsbeteiligung der Bevölkerung eine nicht zu überschätzende Errungenschaft. Diesem Berichtssystem sind Hinweise über Umfang und Richtung der Weiterbildungsnachfrage zu entnehmen. Es stützt sich auf Repräsentativbefragungen, die seit 1979 im Rhythmus von drei Jahren durchgeführt werden. Von Anfang an wurde das dafür entwickelte Forschungsinstrumentarium als »Grundlage für eine soziale Dauerbeobachtung« konzipiert. Ziel des Berichtssystems ist es, »auf repräsentativer Basis aktuelle Daten über die Weiterbildung der Bevölkerung und Hinweise auf Ausmaß und Richtung der Weiterbildungsfrage bereitzustellen« (Kuwan 1997, 125).

Seit 1991 analysiert der Bericht die Weiterbildungsbeteiligung im vereinten Deutschland. Die jüngste Folge wurde 2005 publiziert (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2005).

Die dem BSW zugrunde liegende Bevölkerungsbefragung erfasst Personen von 19 bis 64 Jahren. Dabei ist es durchaus ein Vorzug, dass die Erhebung sich nicht auf die Erwerbsbevölkerung beschränkt.

Der Bericht vermittelt Informationen über die Motivstruktur der Weiterbildung, über Differenzierungen der Weiterbildungsaktivität zwischen West und Ost, nach soziodemografischen und regionalen Indikatoren, über die Strukturen der Weiterbildungslandschaft und auch über die Bewertung der Qualität von Weiterbildung.

Befunde des BSW gehen auch in die Berufsbildungsberichterstattung ein.

Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006: Berufsbildungsbericht 2006
- Bundesministerium für Bildung und Forschung 2005: Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland
- Kuwan, Helmut 1997: Berichtssystem Weiterbildung. In: Noll 1997, 125-143
- Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland, 16. 07. 2004
- Noll, HeinzHerbert (Hrsg.) 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland: Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen. Weinheim und München: Juventa

2.3.3 Gesundheit

Rainer Ferchland

Der neueste Gesundheitsbericht für Deutschland (Robert Koch Institut 2006) ist nach 1998 erst der zweite nationale Report. Es wäre jedoch falsch, daraus zu schlussfolgern, dass das Thema Gesundheit in der Sozialberichterstattung nur eine geringe Rolle spielt. Im Gegenteil.

Das System der Gesundheitsberichterstattung

Mittlerweile existiert ein transparentes, vielgliedriges, umfassendes, flexibles und permanent gepflegtes System der Gesundheitsberichterstattung. Es präsentiert u. a. in einer Online-Datenbank indikatorengestützte Beschreibungen zu wesentlichen Bereichen des Gesundheitswesens mit regionalen und internationalen Vergleichsmöglichkeiten wie auch zu gesundheitsrelevanten sozialen und demografischen Themenfeldern. Die Datenbank ist öffentlich, kostenfrei, leicht zugänglich (gbeund.de), übersichtlich und benutzerfreundlich strukturiert. Obwohl noch viele Möglichkeiten existieren, das vorhandene Wissen über die gesundheitliche Situation und Entwicklung – z. B. durch sinnvolle Verknüpfungen – effektiv zu nutzen, besteht in Deutschland kein genereller Mangel an Informationen zum Thema Gesundheit (Böhm 2005, 831).

Neben den online gestellten Gesundheitsdaten umfasst die Gesundheitsberichterstattung des Bundes drei weitere allgemein zugängliche Produkte, die in gedruckter Form erscheinen, aber auch jeweils als PDF-Datei vom Netz heruntergeladen werden können:

1) *Themenhefte* sollen aktuell, übersichtlich und handlungsorientiert über ausgewählte Probleme des Gesundheitszustands der Bevölkerung und zum Gesundheitssystem informieren.

Die ca. 30 bisher erschienenen Ausgaben beschäftigen sich z. B. mit Schutzimpfungen (Heft 1), Sterbebegleitung (H. 2), Armut bei Kindern und Jugendlichen (H. 4), Gesundheit im Alter (H. 10), Arbeitslosigkeit und Gesundheit (H. 13), Angststörungen (H. 21), körperliche Aktivität (H. 26), Hörstörungen und Tinnitus (H. 29).

2) Mit *Schwerpunktberichten* soll spezifischen Nutzerinteressen entsprochen werden. Sie erscheinen in größeren zeitlichen Abständen und sollen spezielle Themen der Gesundheit und des Gesundheitssystems detailliert und umfassend beschreiben.

Die bislang publizierten Schwerpunktberichte beschäftigten sich mit den Themen Gesundheit von Kindern und Jugendlichen (Schubert/Horch u. a. 2004), Pflege sowie Gesundheit von Männern und Frauen im mittleren Lebensalter.

3) Die beiden bisher vorgelegten Berichte »*Gesundheit in Deutschland*« bieten einen umfassenden Überblick über den Gesundheitszustand der deutschen

Bevölkerung und das Gesundheitswesen in Deutschland. Der jüngste Bericht (Robert Koch Institut 2006) »orientiert sich an zentralen Fragestellungen und zeichnet Trends der Entwicklung von Gesundheit und des Gesundheitssystems der letzten zehn Jahre auf« (5).¹

Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes obliegt dem Robert Koch Institut und dem Statistischen Bundesamt.

Die Berichte beziehen sich auf die nationale, bundesweite Ebene, haben aber auch »eine Referenzfunktion für die Gesundheitsberichterstattung der Länder« (221).

Das System der Gesundheitsberichterstattung des Bundes soll zum einen politische Entscheidungen fundieren und zum anderen der Öffentlichkeit als Informationsbasis für gesundheitsrelevante Themen zur Verfügung stehen: Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes stellt »eine fachliche Grundlage für politische Entscheidungen bereit und bietet allen Interessierten eine datengestützte Informationsgrundlage. Darüber hinaus dient sie der Erfolgskontrolle durchgeführter Maßnahmen und trägt zur Entwicklung und Evaluierung von Gesundheitszielen bei« (221). Die Gesundheitsberichterstattung des Bundes ist nicht nur an die gesundheitspolitisch Tätigen und die Fachöffentlichkeit adressiert, sondern ausdrücklich auch an die »Bürgerinnen und Bürger, Patientinnen und Patienten, Verbraucherinnen und Verbraucher und ihre jeweiligen Verbände« (221).

Neben der Handlungsrelevanz sind die Aufklärungs- und Transparenzfunktion der Gesundheitsberichterstattung, ihre Bedeutung für die aktive Partizipation an der Gesundheitspolitik und für gesundheitsförderliches Verhalten wichtige Qualitätskriterien. »Gesundheitsberichterstattung ist Informationsbereitstellung in einem spezifischen öffentlichen Interesse: Ihre Ergebnisse sollen Orientierung geben, Transparenz schaffen, die sachgerechte Prioritätensetzung im politischen Handeln befördern, die Beteiligungsfähigkeit an gesundheitspolitischen Entscheidungen unter den Akteuren verbessern und – vielleicht als Voraussetzung dazu – den bevölkerungsmedizinisch relevanten gesundheitlichen Verhältnissen zu mehr öffentlicher Wahrnehmung verhelfen« (Kuhn/Wildner 2003, 100).

Welche Vorstellungen verbinden sich mit dem Zentralbegriff der Gesundheitsberichterstattung? Eine klare Definition von »Gesundheit« oder »Krankheit« findet sich im Bericht »Gesundheit in Deutschland« nicht. Die Weltgesundheitsorganisation definiert Gesundheit höchst anspruchsvoll, mit einem sehr weiten Verständnis und mit entsprechenden Konsequenzen für ein Konzept von Gesundheitspolitik als »Zustand eines umfassenden körperlichen und geistigen Wohlbefindens und nicht allein als das Fehlen von Krankheiten und Gebrechen« (zitiert nach: Kühn 2001, 271). Mit einem solchen Herangehen ist die dichotome Entgegensetzung von Gesundheit und Krankheit aufgelockert. Hurrelmann integriert mit seinem Vorschlag verschiedene Leitvorstellungen und lässt Vermittlungen zwischen bei-

1 Seitenangaben ohne Quellenverweis beziehen sich in diesem Abschnitt auf: Robert-Koch-Institut 2006.

den Polen zu: »Gesundheit ist das Stadium des Gleichgewichtes von Risikofaktoren und Schutzfaktoren, das eintritt, wenn einem Menschen eine Bewältigung sowohl der inneren (körperlichen und psychischen) als auch äußeren (sozialen und materiellen) Anforderungen gelingt. Gesundheit ist ein Stadium, das einem Menschen Wohlbefinden und Lebensfreude vermittelt. Krankheit ist das Stadium des Ungleichgewichtes von Risiko- und Schutzfaktoren, das eintritt, wenn einem Menschen eine Bewältigung von inneren (körperlichen und psychischen) und äußeren (sozialen und materiellen) Anforderungen nicht gelingt. Krankheit ist ein Stadium, das einem Menschen eine Beeinträchtigung seines Wohlbefindens und seiner Lebensfreude vermittelt« (Hurrelmann 2003, 94/95).

In Darstellungen zum System der Gesundheitsberichterstattung in Deutschland bleibt eine Ergebnisform unberechtigterweise zumeist unerwähnt: Der *Datenreport* (vgl. Abschnitt 2.1.2), der etwa im zweijährigen Rhythmus erscheint (z. B. Statistisches Bundesamt 2006), informiert jeweils in einem ersten Abschnitt über wesentliche Aspekte des Gesundheitszustands der Bevölkerung (z. B. Diagnosen der Krankenhauspatienten, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, Todesursachen, medizinische Versorgung, Schwangerschaftsabbrüche, Schwerbehinderte, Gesundheitsausgaben). Ein zweiter Abschnitt widmet sich auf der Grundlage von Bevölkerungsbefragungen den subjektiven Einschätzungen des Gesundheitszustandes und der Gesundheitszufriedenheit, der Häufigkeit der Inanspruchnahme ambulanter Gesundheitsleistungen, von Krankenhausaufenthalten, von krankheitsbedingten Fehlzeiten (Ausgabe 2006), der Bewertung der finanziellen Absicherung im Krankheitsfall (Ausgabe 2004), der Beurteilung von Plänen einer verstärkten Selbstbeteiligung der Patienten (Ausgabe 2004) und der Verbreitung von privaten Krankenzusatzversicherungen (Ausgabe 2006).

Wenngleich die Analysen zum Thema Gesundheit im Datenreport nicht die Differenziertheit und Komplexität des Reports »Gesundheit in Deutschland« erreichen, sind die kurzen Berichtsintervalle ebenso hervorzuheben wie die Datenaufbereitung in Zeitreihen und (im zweiten Abschnitt) die vielfältige sozialstrukturelle Aufgliederung der Befunde (z. B. nach Geschlecht, Alter, Berufsbildung, Erwerbsstatus, Haushaltseinkommen, Ost/West). Auf dieser Grundlage ergibt sich unter anderem die Schlussfolgerung, »dass Bevölkerungsgruppen mit weniger qualifizierten Berufsabschlüssen und niedrigem Einkommen einen schlechteren Gesundheitszustand haben« (Statistisches Bundesamt 2006, 465).

Gesundheitliche Ungleichheit

Damit ist ein gesellschaftliches Grundproblem angesprochen – der Zusammenhang von sozialer Ungleichheit und Gesundheit: Sozial Benachteiligte sind tendenziell stärker gesundheitlich belastet und umgekehrt. Bei diesem auch als »gesundheitliche Ungleichheit« bezeichneten Zusammenhang geht es um gesundheitliche Unterschiede, die aus der sozialen Ungleichheit erwachsen bzw. mit sozialer Un-

gleichheit im Wechselverhältnis stehen.² Indem soziale Benachteiligung mit gesundheitlicher Benachteiligung einhergeht, berührt gesundheitliche Ungleichheit³ das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit. Das offenkundige Gebot sozialer Gerechtigkeit, gesundheitliche Ungleichheit abzubauen, kann wiederum ohne Verminderung der *sozialen* Ungleichheit nicht nachhaltig erfolgen.

Insofern wird Gesundheitsberichterstattung dann dem Thema der gesundheitlichen Ungleichheit gerecht, wenn

- Gesundheit im Zusammenhang mit der sozialen Ungleichheit analysiert wird,
- gesundheitspolitische Ziele und Maßnahmen sozial differenziert werden,
- der analytisch fundierte Handlungsbedarf über rein gesundheitliche Zielstellungen im engeren Sinne hinaus auch auf die Überwindung inakzeptabler Soziallagen, insbesondere von Armut und anderen Formen erheblicher Unterversorgung, gerichtet wird und wenn
- die Befunde zur gesundheitlichen Ungleichheit und ihre Folgerungen der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und in einem öffentlichen Diskurs breit, kontrovers und konstruktiv debattiert werden.

Zu bezweifeln ist, dass der Begriff »gesundheitliche Ungleichheit« auch im allgemeinen Verständnis überwiegend in diesen Bezügen reflektiert wird. D. h. im öffentlichen Bewusstsein ist die Einsicht, dass auch in der sogenannten Wohlstandsgesellschaft die Chancen für eine gute Gesundheit durchaus in Abhängigkeit vom Lebensstandard der Menschen verteilt sind, eher wenig verbreitet. Insbesondere Personen der unteren Sozialschichten stellen ihre gesundheitlichen Probleme eher nicht in Bezug zu ihrer sozialen Lage, sondern sie »sind zu meist der Meinung, dass sie für ihren Gesundheitszustand selbst verantwortlich sind« (Mielck 2000, 296). Es gibt also nicht nur eine sozial bedingte gesundheitliche Ungleichheit, auch deren Wahrnehmung weist soziale Unterschiede auf. »Bei ›objektiv‹ gleichem Gesundheitszustand fühlen sich Personen aus der unteren sozialen Schicht zumeist gesünder als Personen aus höheren sozialen Schichten« (ebenda).

Gesundheitliche Ungleichheit wird im öffentlichen Diskurs zunehmend beachtet und speziell in der Gesundheitsberichterstattung (zumindest in Teilen von ihr) ist die Beobachtung gesundheitsrelevanter Aspekte der sozialen Entwicklung eine zielstrebige betriebene und bereits traditionell gefestigte Orientierung. Das belegt bereits ein Blick auf die Liste der Themenhefte. In der amtlichen Gesundheitsstatistik fehlen jedoch meist noch »Informationen über die international empfohlenen Mindestmerkmale Bildung, Stellung im Beruf und Einkommen« (Böhm 2005, 831). Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen forderte 2005 »eine stärkere Berücksichtigung der Ungleichheit von Ge-

2 Gesundheitliche Unterschiede, die genetisch, durch das Alter, das Geschlecht, durch das Klima etc. bedingt sind, wären damit nur insoweit relevant für gesundheitliche Ungleichheit, sofern sie wiederum auf soziale Unterschiede, etwa zwischen Generationen oder zwischen Mann und Frau, zurückgehen (wobei natürlich die Grenzen fließend sind, Rückkopplungen existieren).

3 Ausführlich werden diese Zusammenhänge von Andreas Mielck behandelt (Mielck 2000).

sundheitschancen in der Gesundheitsberichterstattung sowie die Verknüpfung der Gesundheitsberichterstattung mit der Berichterstattung über Armut und Reichtum« (Böhm 2005, 831). Fortschritte in der Berichterstattung sind jedoch unübersehbar. Der jüngste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2005) widmet dem »Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit bzw. Krankheit« ein Kapitel (VII Gesundheitliche Situation und Pflegebedürftigkeit) und setzt dabei folgenden Ausgangspunkt: »Die Schichtzugehörigkeit und damit verbundene Einkommenslagen, der Zugang zu Bildung, die Wohnsituation oder Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit haben Auswirkungen auf die Gesundheit bzw. das Gesundheitsverhalten und beeinflussen den Zugang zur gesundheitlichen Versorgung. Andererseits können der berufliche Status und die Einkommenssituation durch eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes negativ beeinflusst werden und so zu einem sozialen Abstieg führen« (Deutscher Bundestag 2005, 111).

Einen wichtigen Beitrag zur vernehmbaren öffentlichen Erörterung des Themas »soziale Ungleichheit und Gesundheit« leistet auch der alljährlich in Berlin stattfindende Kongress »Armut und Gesundheit« (armut-und-gesundheit.de), der als »größte bundesweite Veranstaltung zu diesem Themenbereich ... zur zentralen Plattform für den Austausch zwischen Wissenschaft, Praxis und Politik geworden ist« (Mielck 2005, 83, 84).

Auch bei der folgenden Auswertung des Berichts »Gesundheit in Deutschland« sollen Aspekte der gesundheitlichen Ungleichheit besondere Aufmerksamkeit erfahren.

Der Bericht »Gesundheit in Deutschland« 2006

Der Bericht (Robert Koch Institut 2006) wurde von den Mitgliedern einer Kommission Gesundheitsberichterstattung im Zusammenwirken mit dem Robert Koch Institut und dem Statischen Bundesamt erarbeitet.

Aufbau⁴, methodische Aufbereitung, Übersichtlichkeit, »eine verständliche und nicht zu wissenschaftliche«, aber dennoch korrekte Sprache und sehr gute Anschaulichkeit belegen das erfolgreiche Bemühen der Herausgeber, eine möglichst breite Öffentlichkeit zu erreichen.

Erwartungen und Ansprüche an die politische Relevanz des Berichts sind hingegen im Vorwort ziemlich vage formuliert. So wird das Ziel verfolgt, »Bürger sowie Akteure des Gesundheitswesens und der Gesundheitspolitik mit Informationen so auszurüsten, dass deren Bemühen um die Gesundheit und die gesundheitliche Versorgung unterstützt und begleitet wird« (5). Auch am Bericht von 1998 wurde

4 Kapitel: 1. Wie steht's um unsere Gesundheit? 2. Welche Faktoren beeinflussen die Gesundheit? 3. Was leistet das Gesundheitswesen für Prävention und Gesundheitsförderung? 4. Wie haben sich Angebot und Inanspruchnahme in der Gesundheitsversorgung verändert? 5. Wie viel geben wir für unsere Gesundheit aus? 6. Wie können sich Patientinnen und Patienten informieren und an Entscheidungen beteiligen?

kritisiert: »Die Hoffnung, dass der Bericht Grundlage für Gesundheitsplanung und Gesundheitspolitik sein könnte, ist allenfalls zwischen den Zeilen und in einzelnen Nebensätzen erkennbar« (Trojan/Legewie 2001, 220).

Gesundheit/Gesundheitliche Lage (Gesundheitliche Ungleichheit)

»Die Gesundheit der Deutschen hat sich in den letzten zehn Jahren insgesamt verbessert« (Robert Koch Institut 2006, 13) wird eingangs resümiert. Das ist sicher ein Erfolg. Doch wie steht es mit den 7,3 Millionen Nichtdeutschen der Bevölkerung in Deutschland? Es wird zu prüfen sein, ob bereits der erste Satz des 1. Kapitels »nur« den Lapsus einer laxen Formulierung enthält oder auf eine bewusste, schlimmstenfalls sachlich gerechtfertigte Ausgrenzung einer großen Bevölkerungsgruppe hinausläuft.

Hinsichtlich der Verbesserung der gesundheitlichen Lage kann auf viele einzelne Fortschritte verwiesen werden, z. B. die höhere Lebenserwartung, verbunden mit einer deutlichen Verminderung der diesbezüglichen West-Ost-Differenz, die geringere Häufigkeit von Herz-Kreislauf-Erkrankungen und von Herzinfarkten als Todesursache (ungeachtet dessen bleiben Herz-Kreislauf-Krankheiten die häufigste Todesursache), gestiegene Überlebenschancen bei Krebserkrankungen, ein bisher nie erreichter Stand der Zahngesundheit bei Kindern und Jugendlichen, Rückgang der infolge von Krankheit verlorenen potenziellen Lebensjahre, verminderte Säuglingssterblichkeit. Günstig fällt auch die Selbsteinschätzung der Gesundheit aus, die Gesundheitszufriedenheit ist auf hohem Niveau stabil.

Die Entwicklung des Gesundheitszustands weist auch ambivalente und problematische Seiten auf.

»Die Krankenstände in Deutschland sinken« (57) und haben 2005 einen Rekord-Tiefsstand erreicht. Ist das eine gute Nachricht? Nur vorsichtig, die Wirklichkeit verniedlichend, wird auf die Ursachen Arbeitslosigkeit und Frühverrentung verwiesen: »Bei drohender Arbeitslosigkeit nimmt die Bereitschaft, schon wegen geringfügiger⁵ Gesundheitsbeschwerden der Arbeit fernzubleiben, aus Angst um den Arbeitsplatz deutlich ab. Zudem sind ... Arbeitsplätze mit einer starken körperlichen Beanspruchung seltener geworden; schließlich sind ältere Arbeitnehmer, die länger krank sind als jüngere, durch Frühverrentungen aus dem Arbeitsprozess ausgeschieden« (57). Der Datenreport verweist darauf, dass sich der kontinuierlich gesunkene Krankenstand nicht in den Fehlzeiten widerspiegelt, dass also die Zahl der nicht gearbeiteten Tage weitgehend gleich geblieben ist, somit »die Fälle kurzen, krankheitsbedingten Absentismus zugenommen haben müssen« (Statistisches Bundesamt 2006, 469).

Die insgesamt positiven Trends der gesundheitlichen Entwicklung werden durch die Alterung der Gesellschaft relativiert. Sie wird als größte Herausforde-

5 Die Möglichkeit, dass auch trotz erheblicher Beschwerden und eventuell schwerwiegender Folgen eine Krankenschreibung vermieden wird, bleibt unerwähnt.

rung für das Gesundheitssystem angesehen. Mit wachsendem Lebensalter steigen z. B. die Risiken, an Krebs, Diabetes, Osteoporose zu erkranken oder einen Schlaganfall zu erleiden. Demenzzfälle könnten sich bis zum Jahr 2050 verdoppeln. Immer mehr ältere Menschen mit chronischen Krankheiten werden der Behandlung und Pflege bedürfen.

»Das Krebserkrankungsrisiko der Deutschen hat in den 1990er Jahren weiter zugenommen« (40). Zwar weist Deutschland im internationalen und europäischen Vergleich eine relativ geringe HIV-Infektionsrate auf, auch gibt es seit 1995 einen rückläufigen Trend bei AIDS-Neuerkrankungen; andererseits »steigt seit spätestens 2001 auch wieder die geschätzte Zahl der Neuinfektionen« an HIV (53). »Trotz sinkender Krankenstände nehmen die psychisch bedingten Fehlzeiten zu« (59). Und die Zahl der Diabetiker hat sich – aus Gründen der altersstrukturellen Veränderungen – »in den letzten Jahrzehnten wahrscheinlich deutlich erhöht« (20).

Die letzte Aussage weist darauf hin, dass sich die Gesundheitsberichterstattung trotz enormer Fortschritte bei der statistischen Erfassung von Gesundheitsdaten in vieler Hinsicht noch auf unsicherem Boden befindet. An vielen Stellen werden diesbezüglich Defizite offenbar:

- »In Deutschland fehlen für viele Krankheiten einheitliche und belastbare Datenquellen« (19).
- »Offizielle Daten zu Suizidversuchen gibt es nicht« (30).
- »Zur Häufigkeit der Osteoporose und der Arthrose liegen für Deutschland bisher keine verlässlichen Zahlen vor« (34).
- »Ob Rückenschmerzen in der Bevölkerung zunehmen, lässt sich mit den für Deutschland vorhandenen Daten nicht sicher beantworten« (35).
- Die Säuglingssterblichkeit wird durch soziale Faktoren beeinflusst. »Dabei sind jedoch nur Aussagen zur Ehelichkeit bei Geburt, zur Staatsangehörigkeit und zum Geschlecht des Kindes möglich« (73).

Wie das letzte Zitat verdeutlicht, erschweren die Lücken in der statistischen Basis der Gesundheitsberichterstattung insbesondere die Beobachtung der gesundheitlichen Ungleichheit. So gibt es zwar keinen Zweifel an der sozial ungleichen Lebenserwartung. Da in Deutschland jedoch der soziale Status von Verstorbenen nicht erfasst wird, kann eine zentrale Aussage nur mit Untersuchungen aus anderen europäischen Ländern belegt werden: Demzufolge hat sich die »soziale Schere im Verlauf der letzten Jahrzehnte geweitet« (15), weil die Lebenserwartung der unteren sozialen Schichten weniger wuchs als in den oberen Schichten.

Belege für sozial bedingte gesundheitliche Ungleichheiten werden hinsichtlich verschiedener Aspekte von Gesundheit und Krankheit herausgearbeitet. Nicht nur in Bezug auf Lebenserwartung und Sterblichkeit gibt es soziale Kontraste. Soziale Benachteiligungen korrespondieren mit gesundheitlichen z. B. hinsichtlich der Verbreitung von Diabetes (21), der Zahngesundheit, Behinderung⁶, Säuglingssterb-

6 Männer der Oberschicht haben ein vermindertes Risiko, behindert zu sein/werden (63).

lichkeit, Übergewicht, »Schlaganfall, chronische Bronchitis, Schwindel, Rückenschmerzen und Depressionen« (83).

Arbeitslose weisen hohe gesundheitliche Risiken auf, sie leiden überdurchschnittlich oft an gesundheitlichen Beschwerden und benötigen etwa doppelt so viele Krankenhaustage wie Erwerbstätige (83).

Auch zwischen Männern und Frauen existieren markante gesundheitliche Unterschiede.⁷ Das betrifft nicht nur die höhere Lebenserwartung der Frauen. Frauen zeigen im Vergleich zu Männern z. B. eine geringere Zufriedenheit mit der eigenen Gesundheit, sind einem geringeren Herzinfarkttrisiko ausgesetzt (»holen aber auf«), durchleiden öfter depressive Phasen und Angststörungen, begehen wesentlich weniger Selbstmorde, sind dominant unter den Demenzpatienten, leiden häufiger an Rückenschmerzen und Osteoporose, weisen (trotz Steigerung) eine wesentlich geringere Erkrankungsrate an Lungenkrebs auf.

Hohe gesundheitliche Belastungen sind auch – im Gegensatz zu allein erziehenden Männern – für allein erziehende Frauen charakteristisch. Im Vergleich zu verheirateten Müttern sind sie unzufriedener mit ihrer Lebenssituation, und sie »leiden vermehrt unter Bronchitis, Leber- und Nierenleiden sowie psychischen Erkrankungen« (83).

Lebensweise/Gesundheitsverhalten (Ungleichheit des Gesundheitsverhaltens)

Einflussfaktoren auf Gesundheit und Lebenserwartung sind neben Sozillage, Alter und Geschlecht auch gesellschaftliche Bedingungen wie Umweltbelastungen (Luftverschmutzung, Lärm), aber auch der individuelle Lebensstil (Tabak-, Alkoholkonsum, körperliche Aktivität, Ernährungsgewohnheiten) und das Gesundheitsbewusstsein.

Der Gesundheitsbericht konstatiert in Bezug auf solche Faktoren positive und negative Trends, die hier nur angedeutet werden können. Tendenziellen Verbesserungen der allgemeinen Lebensbedingungen (Einkommen, Bildung, ...) stehen wachsende Ungleichheit, anhaltende Massenarbeitslosigkeit, höhere Armutsrisiken, prekäre Beschäftigungen, gewachsene ethnische und Bildungsungleichheit gegenüber. Die gesundheitlichen Konsequenzen dieser konträren Entwicklungen sind schwer nachweisbar. Die folgende Schlussfolgerung ist unter den gegenwärtigen Bedingungen in Deutschland jedoch kaum unrealistisch: Mit der wachsenden sozialen Ungleichheit geht eine wachsende gesundheitliche Ungleichheit einher.

Widersprüchliche Entwicklungen zeigen sich auch in verringerten Umweltbelastungen einerseits, unzulässigen Feinstaubbelastungen andererseits, verbesserten Ernährungsgewohnheiten versus gestiegenem Fast Food und Nahrungsmittelergänzungskonsum, gegensätzlichen Tendenzen bei Frauen und Männern hinsichtlich des Tabakkonsums. Die hohe Verbreitung von Übergewicht, Bluthochdruck und Fettstoffwechselstörungen korrelieren eng mit gesundheitsabträglichem Lebensstil.

7 Gesundheitliche Unterschiede nach dem Geschlecht sind wohl zumindest partiell auch sozial bedingt, sie können aber sicher nicht ohne weiteres der gesundheitlichen Ungleichheit zugeordnet werden.

Männer und Frauen unterscheiden sich in ihrem gesundheitlichen Verhalten. Männer leben tendenziell riskanter, offenbaren eine höhere Risikobereitschaft im Umgang mit ihrem Körper und sind riskanteren Arbeitsbedingungen als Frauen ausgesetzt.

Das gesundheitsrelevante Verhalten ist sozial differenziert. »Sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen sind durch stärkere Arbeitsbelastungen, schlechtere Wohnverhältnisse, vermehrten Zigarettenkonsum, häufigeres Übergewicht und größerem Bewegungsmangel« (83) tendenziell mit einem deutlich erhöhten Krankheitsrisiko konfrontiert.

Bevölkerungsgruppen mit einem besonders geringen Lebensniveau tragen also nicht nur auf Grund dessen ein erhöhtes Gesundheitsrisiko, sondern auch, weil sie sich relativ gesundheitsriskant verhalten. Allerdings sollte die Bedeutung der verhaltensbedingten Risikofaktoren nicht überbetont werden. Die schichtspezifischen Gesundheitsunterschiede sind nur zu einem kleinen Teil daraus erklärbar (Kühn 2001, 274).

Trotz der hohen sozial- und gesundheitspolitischen Bedeutung wird das Problem der gesundheitlichen Ungleichheit und des sozial ungleichen gesundheitlichen Verhaltens nicht mit dem nötigen Nachdruck erforscht. Offenbar wurden die zahlreichen politischen Entscheidungen der letzten Jahre, die Patientinnen und Patienten finanziell stärker zu belasten, nicht mit Auflagen zur Erforschung der gesundheitlichen Konsequenzen verbunden. Nach wie vor ist unklar, »inwieweit die gesundheitliche Versorgung von der Schichtzugehörigkeit abhängt« (Robert Koch Institut 2006, 85).

Bis zu zehn Prozent der Gesundheitsstörungen gehen Schätzungen zufolge auf Umwelteinflüsse zurück. Angesichts verbreiteter Besorgnisse der Bevölkerung gegenüber umweltbedingten gesundheitlichen Beeinträchtigungen vor allem auch der kommenden Generation, wird »eine aktive Informationspolitik« eingefordert, »die den Befürchtungen und Fragen der Bevölkerung angemessen begegnet« (91). Von der Priorität einer schadstoffentlastenden Umweltpolitik ist nicht die Rede. Und wie soll die »aktive Informationspolitik« »angemessen« darauf eingehen, dass die Wirkungen »bei verschiedensten weiteren Chemikalien« nicht genügend bekannt sind, was insbesondere hormonell wirksame Substanzen (z. B. Weichmacher) »und bestimmte Krebs erregende Stoffe« betrifft, andererseits aber Chemikalien »mit biozider Wirkung ... oder Weichmacher inzwischen bei weiten Teilen der Bevölkerung nachweisbar« sind?

Eine zunehmende gesundheitspolitische Bedeutung wird der *Prävention und Gesundheitsförderung* beigemessen. »Es sollen Krankheiten und ihre Folgen verhütet und dadurch Lebenserwartung und Lebensqualität der Bevölkerung gesteigert werden« (123). Dabei sind durchaus Fortschritte erreicht worden wie gestiegene Teilnahme an Schutz- und Grippeimpfungen, bei Gesundheits- und Krebsfrüherkennungsuntersuchungen. »Die Kariesprophylaxe bei Kindern ist einer der großen Erfolge präventiver Medizin« (135).

Problematisch ist, dass »nur ein Bruchteil der Bevölkerung durch die vorhandenen Angebote erreicht« (123) wird. Auch klappt in der Prävention und Gesundheitsförderung eine Schere zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Erreicht werden sollen vor allem »Personen, die auf Grund der sozialen Lebensverhältnisse ungünstigere Gesundheitschancen haben« (128). Tatsächlich nehmen jedoch sozial Benachteiligte die Angebote an Präventionsmaßnahmen in erheblich geringerem Maße wahr als die Oberschicht. Männer sind weniger an Prävention und Gesundheitsförderung interessiert als Frauen.⁸

Aus welchen Ursachen lassen sich die sozialen Unterschiede in Bezug auf das präventive Verhalten erklären? Das Argument der finanziellen Belastung ist dabei nur von geringer Erklärungskraft. So macht die Beteiligungsquote der von Zuzahlung befreiten Versicherten (wie auch der Arbeitslosen) an primärpräventiven Kursen nur einen Bruchteil der Beteiligung derjenigen aus, die nicht von Zuzahlungen befreit sind (131).

Der Bericht verweist in diesem Zusammenhang auf den Ursachenkomplex von schichtspezifischen Zugangsbarrieren und Informationsdefiziten (139). Nach Trojan (2005, 52) wirken materielle und strukturelle Barrieren und Informationsdefizite z. B. in finanzieller Hinsicht (z. B. Zuzahlungen), gegenüber komplexen oder bürokratischen Abläufen, als Unkenntnis von Leistungsansprüchen, als Relativierung gesundheitlicher Probleme durch Existenzsorgen, während sich soziale und kulturelle Barrieren u. a. in sprachlicher Hinsicht, als Schamempfinden, durch erhöhte Symptomtoleranz oder in einem »mechanistischen Körperbild« äußern.

In Ablehnung paternalistischer und bevormundender Präventionskonzepte wie sie »in beiden deutschen Staaten« bis Ende der 1970er Jahre dominierten und »die den Einfluss der gesellschaftlichen Lebensverhältnisse auf die Gesundheit verdrängten« (Robert Koch Institut 2006, 125), konzentriert sich die heutige Präventionspolitik neben dem individuellen Ansatz »auf den Setting-Ansatz, der präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen in bestimmten Lebensbereichen« umfasst (128). Dabei geht man davon aus, dass in solchen Lebensumfeldern (Settings) wie bestimmten Schultypen und Berufsschulen, in Kindertagesstätten, Stadtteilen, Orten »ein verhältnismäßig hoher Anteil von Menschen aus sozial benachteiligten Verhältnissen angetroffen wird« (131).

Die Wirksamkeit dieses Konzepts ist schwer zu evaluieren, weil davon auszugehen ist, dass präventive und gesundheitsfördernde Maßnahmen die verhaltensdifferenzierende Wirkung der Soziallagen zwar dämpfen, nicht aber völlig kompensieren können. Erfolgversprechend ist der Setting-Ansatz nur dann, wenn er sich nicht auf Präventionsmaßnahmen im engeren Sinne beschränkt, sondern die Lebenswelt des betreffenden Settings in ihrer Komplexität gesundheitsfördernd gestaltet, ganz im Sinne der Grundidee der WHO: »Gesundheit fördern durch Gestaltung der Lebenswelt« (Trojan/Legewie 2001, 185). Der individuelle Ansatz,

8 Von den 800000 Teilnehmer/innen an Kursen der Gesetzlichen Krankenkassen zu Prävention und Gesundheitsförderung 2004 waren ca. 80 Prozent Frauen (131).

der auf die Stärkung der Selbstbestimmung und Kompetenz der/des Einzelnen (Empowerment) gerichtet ist, dürfte als Strategie für die bevorzugte Förderung sozial Benachteiligter nur schwer umzusetzen sein, weil individuell orientierte Konzepte »Engagement zwar einfordern, ohne jedoch den gesellschaftlichen Kontext dafür zu ändern« (Jungbauer-Gans/Schneider 2000, 225).

Gesundheitssystem (Versorgungsungleichheit)

Das Gesundheitssystem in Deutschland hat in letzter Zeit zweifellos erhebliche Veränderungen erfahren. Dem Bericht zufolge gab es für strukturelle Umgestaltungen ausschließlich objektive Zwänge: »Alterung der Gesellschaft, Neuerungen in der Diagnostik, Therapie und Medizintechnik, aber auch ökonomische Zwänge in den Sozialversicherungssystemen« (145). Für den Bereich der ambulanten Gesundheitsversorgung wurden zahlreiche Gesetzesänderungen vorgenommen: Praxisgebühr, Hausarztmodell, erhöhte Selbstbeteiligungen, Arzneimittel- und Ärztebudgets.

Eine resümierende Aussage, ob heute das Gesundheitssystem besser sei als vorher, wird vermieden.

Der Bericht bilanziert eine wachsende Zahl von ambulant tätigen Ärzten – vor allem von Fachärzten – und von Zahnärzten, von Altenpflegern, Pflegeheimen und Pflegeplätzen, auch einen sprunghaften Anstieg der Physiotherapeuten mit Kassenzulassungen (im Westen bei einer fünfmal so hohen Psychotherapeutendichte wie im Osten). Auch der Arzneimittelumsatz ist zwischen 1992 und 2003 kontinuierlich gestiegen, obwohl das Verordnungsvolumen »fast unverändert« geblieben ist, was »vor allem auf die Verschreibung neuerer und teurerer Medikamente« (151) zurückgeführt wird. Gibt es eine ökonomische Notwendigkeit, dass Neues auch teurer zu sein hat? Was spricht dagegen, den wissenschaftlich-technischen Fortschritt und die gesetzgeberische Kompetenz auch dafür einzusetzen, bewährtes Altes billiger zu machen? Fragen, die unbeantwortet bleiben, weil sie vermieden wurden.

Auch die Gesetzlichen Krankenkassen mussten trotz Maßnahmen des Gesetzgebers zur Kostendämpfung höhere Ausgaben für Arzneimittel in Kauf nehmen (151), obwohl ein Sechstel des Apothekenumsatzes auf Selbstmedikation entfällt und von 1992 bis 2003 die jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben für Selbstmedikation von 38,5 auf 47,9 Euro gestiegen sind (152).

Die Zahl der Krankenhäuser und Krankenhausbetten wurde abgebaut, nichtsdestoweniger sind in Deutschland sowohl Krankenhaus-Bettendichte als auch die Liegezeiten höher als in anderen westlichen Industriestaaten (169).

Eine Vorstellung von der ökonomischen Bedeutung des Gesundheitswesens vermitteln die folgenden Zahlen: 4,2 Millionen Beschäftigte sind im Gesundheitswesen tätig, davon 1,1 Millionen in Krankenhäusern.

Auf dem Weg nach oben in der Hierarchie der Krankenhausärzte werden Frauen nach wie vor weitgehend herausgefiltert. 35,6 Prozent der Krankenhausangestellten sind weiblich. Der Frauenanteil an den Chefärzten betrug 2003 7,2 Prozent und ist »nicht wesentlich höher als 1993« (161).

Die Liegezeiten in den Krankenhäusern haben sich verringert (161). Erstmals ging 2003 die Zahl der stationären Behandlungsfälle zurück. Im Gegensatz dazu konstatiert der Datenreport, dass die Häufigkeit der stationären Einweisungen leicht gestiegen und die Zahl der im Krankenhaus verbrachten Nächte »etwa gleich« sei. Damit könnte der befürchtete ›Drehtüreffekt‹ eingetreten sein: »Die Patienten werden zwar im Durchschnitt früher wieder entlassen, dafür steigt aber die Wahrscheinlichkeit, dass sie bald wieder eingewiesen werden müssen« (Statistisches Bundesamt 2006, 469).

Unbefriedigend sind die Aussagen zur sozialdemografischen Differenziertheit der Inanspruchnahme des Gesundheitswesens. In Bezug auf die Krankenhäuser gehen die Aussagen nicht über solche Feststellungen hinaus, wonach die Patientinnen und Patienten immer älter werden und ältere Männer häufiger ins Krankenhaus gehen als ältere Frauen (161).

Nur wenig besser ist der Informationsstand für den ambulanten Bereich. »Inwieweit der Umfang ambulanter Behandlungen von der gesundheitlichen und sozialen Lage bestimmter Bevölkerungsgruppen beeinflusst wird, lässt sich ... nicht sagen« (149). Allgemein »suchen die Deutschen seltener eine Arztpraxis auf als früher« (150). Wenige soziale und verhaltensabhängige Einflussfaktoren auf Arztbesuche werden benannt (151). Erwerbstätige konsultieren seltener den Arzt als Nichterwerbstätige. Die Stadtbevölkerung wendet sich häufiger an Internisten als die Landbevölkerung, Allgemeinmediziner werden von der Stadt- und der Landbevölkerung gleichermaßen beansprucht. Die Angehörigen der oberen Schichten konsultieren tendenziell zuerst Internisten und kontaktieren mehr Facharztgruppen, während Angehörige der untern Schichten häufiger Allgemeinmediziner aufsuchen. Gesundheitsbewusste gehen öfter zu Internisten und Fachärzten als Raucher und sportlich Inaktive, ohne dass die Gesamtzahl der Arztkontakte zwischen diesen Gruppen unterschiedlichen gesundheitlichen Verhaltens differiert. Falls sich diese Tendenzen verfestigen, hätte eine Verbesserung des Gesundheitsbewusstseins erhebliche Konsequenzen für die Struktur der Ärzteschaft.

Mit dem Ziel besserer Qualitätssicherung im deutschen Gesundheitswesen wurden verschiedene sozialrechtliche Festlegungen getroffen, wurden Krankenhäuser, Arztpraxen, Rehabilitations- und Pflegeeinrichtungen zur Qualitätssicherung und zu Qualitätsmanagements verpflichtet. Auch haben Ärzteschaft, Krankenhäuser und Krankenkassen eigene Initiativen zur Qualitätssicherung gestartet (171). Dabei geht es vor allem darum, das Verhältnis von Aufwand, Leistung und Qualität zu optimieren (145).

Zwar kann auf zahlreiche Maßnahmen zur Qualitätsverbesserungen verwiesen werden, inwieweit diese aber tatsächlich erreicht werden konnten, lässt sich dem Bericht nicht entnehmen. Eine pauschale Bewertung ist auch kaum zu erwarten, denn die »Qualität der medizinischen Versorgung kann nicht als Ganzes gemessen werden« (172). Beklagt wird ein Mangel an vergleichenden »Informationen über die Behandlungsqualität in einzelnen Einrichtungen« (201). Auch ist wohl die In-

formationsbasis zur Beurteilung der Qualitätsentwicklung noch sehr lückenhaft. So »fehlt in Deutschland eine einheitliche und zusammenfassende Darstellung der Zahl vermuteter oder tatsächlich nachgewiesener medizinischer Behandlungsfehler« (181). Lediglich für den Pflegebereich werden im Bericht konkrete Aussagen getroffen, wonach 20 Prozent der überprüften Einrichtungen Qualitätsmängel aufwiesen (179).

Ähnlich wie bei der Qualitätssicherung kann auch über zahlreiche Bemühungen berichtet werden, Patientinnen und Patienten besser zu informieren und an Entscheidungen zu beteiligen. Dabei soll es vor allem darum gehen, die Belange von Patientinnen und Patienten stärker zu berücksichtigen und gleichzeitig Transparenz und Wirtschaftlichkeit im Gesundheitswesen zu erhöhen. Als individuelle Patientenrechte werden das Recht auf Selbstbestimmung und Aufklärung, auf gute und gut organisierte Behandlung sowie auf Akteneinsicht und Vertraulichkeit personenbezogener Daten hervorgehoben (202). Die Vielzahl der Regelungen und Maßnahmen bedeutet auch Unübersichtlichkeit und Unverbindlichkeit. Ein »systematisches Beschwerdemanagement mit entsprechendem Berichtswesen und Informations- und Meldesystem ist kaum entwickelt« (201). Es gibt auch noch kein einheitliches Patientenschutzgesetz.

Die Informations- und Beratungsangebote im Gesundheitswesen wurden ausgeweitet, die Gesundheitsberichterstattung ist ein Beleg dieser Bemühungen. Hervorgehoben wird die Bedeutung der Patienten- und Selbsthilfeorganisationen, die als wichtiges Korrektiv für Defizite im Gesundheitswesen angesehen und gefördert werden. Dafür gibt es auch gewichtige ökonomische Gründe: »Der volkswirtschaftliche Nutzen der Arbeit von Selbsthilfegruppen wird auf zwei Milliarden Euro pro Jahr geschätzt« (211).

Die politisch-rechtlichen Maßnahmen zielen auf stärkere Partizipation der Betroffenen: »Bürgerinnen und Bürger *sollen* zukünftig verstärkt die Gesundheitsversorgung mitgestalten können« (202). Inwieweit das »Sollen« tatsächlich zu einer aktiven Partnerschaft der Arzt-Patienten-Beziehung umgesetzt werden konnte, bleibt noch offen. »Noch lässt sich nicht abschätzen, inwieweit diese Schritte Erfolg haben werden« (201).

Weitgehend unbeachtet bleibt das Problem der sozialen und gesundheitlichen Ungleichheit im Zusammenhang mit der Stärkung der Stellung der Patientinnen und Patienten. Die mangelnde Aussagekraft des Berichts zu diesem Thema lässt darauf schließen, dass die praktische Wirkung der unternommenen Schritte noch nicht hinreichend bekannt ist.

Erwartet werden kann, dass Bestrebungen, die auf die Stärkung der Rolle und Verantwortung der Patienten gerichtet sind und ihre Fähigkeiten und Initiativen zur Selbsthilfe fördern sollen, bevorzugt bei den gebildeteren und sozial besser gestellten Personengruppen erfolgreich sind als bei den sozial Benachteiligten. Denn die zur Selbsthilfe nötigen Potenziale sind »offenbar in sozial benachteiligten Gruppen eine besonders knappe Ressource« (Trojan 2005, 55).

Sehr eindeutig existiert ein »soziales Dilemma der *Gesundheitspolitik*«: »Es besagt, dass dieselben Gruppen und Schichten der Bevölkerung, die das größte Risiko tragen zu erkranken, behindert zu sein oder vorzeitig zu sterben, zugleich über die geringsten Möglichkeiten der Kontrolle ihrer Lebensumstände und der Selbsthilfe im wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Sinne verfügen« (Kühn 2001, 274). Diesem Dilemma hat sich weder die Gesundheitspolitik, noch die gesundheitspolitisch relevante Forschung und damit auch die Gesundheitsberichterstattung angemessen gestellt.

Finanzierung (Finanzierungsungleichheit)

Mit 11,1 Prozent der wirtschaftlichen Gesamtleistung (2003) leistet sich Deutschland eines der teuersten Gesundheitssysteme der Welt. Nur in den USA und in der Schweiz gibt es noch höhere Gesundheitsausgaben (197). Gleichwohl nimmt Deutschland im Vergleich der Qualität der Gesundheitsversorgung in einzelnen Bereichen keinen vorderen Rangplatz ein, schätzt nicht der Gesundheitsbericht, wohl aber der Datenreport ein (Statistisches Bundesamt 2006, 472).

»Die Ausgabenhöhe in Deutschland ist auf eine umfassende medizinische Versorgung für die gesamte Bevölkerung ohne längere Wartezeiten, mit einem umfangreichen Leistungskatalog und eine große Arzt- und Versorgungsdichte zurückzuführen« (198), konstatiert der Bericht. Dabei dürften allerdings noch einige weitere Kostenfaktoren mit hohem Einsparpotenzial (etwa hinsichtlich der Kosten pharmazeutischer Produkte) zu berücksichtigen sein.

Von 1993 bis 2003 sind die Kosten für das Gesundheitswesen kontinuierlich um insgesamt 43 Prozent gestiegen (187). Dieser Zuwachs ist jedoch undramatisch, wenn auch das wirtschaftliche Wachstum in Rechnung gestellt wird. Denn der Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt hat sich in den vergangenen Jahren nur »moderat erhöht« (185), was insbesondere auch auf die zeitweilige Wachstumsschwäche der Gesamtwirtschaft zurückzuführen ist.

Für das Anwachsen der Gesundheitsausgaben werden neben Veränderungen des Leistungsvolumens Preisentwicklungen und Qualitätsverbesserungen der erbrachten Gesundheitsleistungen verantwortlich gemacht. »Vor allem der medizinisch-technische Fortschritt führt zu kontinuierlichen Ausgabensteigerungen« (185). Das wird unbewiesen behauptet und nicht kritisch hinterfragt. Allerdings werden auch »fehlende Wirtschaftlichkeitsanreize« als Ursache für überproportionale Ausgabenzuwächse eingeräumt.

Im Jahr 2003 entfielen zur Finanzierung des Gesundheitswesens auf

- die privaten Haushalte und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck⁹ 48,3 Prozent,
- die Arbeitgeber 38,0 Prozent,
- die öffentlichen Haushalte 13,7 Prozent der Ausgaben (193).

⁹ Z. B. Gewerkschaften, Kirchen, Parteien.

Der Anteil der Gesundheitskosten am wirtschaftlichen Aufkommen ist zwar nur moderat gestiegen, die Belastung der privaten Haushalte (und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck) jedoch enorm. Das zurückliegende Jahrzehnt ist durch eine weitere Lastenverschiebung von der Solidargemeinschaft zu den Versicherten selbst (Butterwegge 2005, 142), durch eine kräftige Umverteilung der Gesundheitsausgaben zu Lasten der Patientinnen und Patienten gekennzeichnet. Von 1993 bis 2003 wuchs die Belastung der privaten Haushalte und privaten Organisationen ohne Erwerbszweck um etwa 56 Prozent. »Die Aufwendungen der Arbeitgeber erhöhten sich etwa halb so stark« (193). Die Belastung der öffentlichen Haushalte ist um etwa 4,6 Prozent gesunken.¹⁰

Welche Konsequenzen diese Umverteilungspolitik für die Entwicklung der sozialen und gesundheitlichen Ungleichheit mit sich bringt, wird nicht erörtert.

Dass sich durch die Einführung der Praxisgebühr die Zahl der Behandlungsfälle vermindert hat, stellt auch der Gesundheitsbericht fest. Zur sozialen Differenziertheit dieses Vorgangs ist aus dem Datenreport zu erfahren, dass »der Rückgang der untersten Einkommensgruppe und bei Personen mit schlechtem Gesundheitszustand am stärksten ist«. Damit können zwei Effekte verbunden sein: »Die Praxisgebühr belastet vor allem einkommensschwächere Schichten und chronisch Kranke« und/oder »bisher ›unnötige‹ Mehrfachuntersuchungen unterbleiben« (Statistisches Bundesamt 2006, 467).

Die höheren finanziellen Leistungen der Patienten bestehen ja keineswegs nur aus der Praxisgebühr. Private Beiträge und Zuzahlungen sind »längst die Regel, nicht mehr die Ausnahme. ... Die Privatisierung von Gesundheit muss heute wörtlich verstanden werden« (Bauer 2006, 20). Indem also die Gesundheitspolitik das Solidarprinzip relativiert und eine nach Kaufkraft gestaffelte Verteilung der Leistungen sukzessive befördert, wird das Gesundheitssystem selbst zum Ort der Reproduktion sozialer Ungleichheit.

Resümee

Mit dem Bericht »Gesundheit in Deutschland« wurde eine gründliche, fundierte und verständliche Analyse zur gesundheitlichen Lage und zur Entwicklung des Gesundheitssystems in Deutschland vorgelegt, und es wurden Grundsätze der Gesundheitspolitik erläutert. Obwohl zugespitzte Formulierungen vermieden werden, macht der Bericht um kritische Entwicklungen und Befunde keinen Bogen. Er leistet einen wichtigen Beitrag zu mehr Transparenz in Bezug auf die gesundheitliche Situation, das gesundheitliche Verhalten und das Gesundheitswesen. Die Berichtersteller haben die Publikation so gestaltet, dass sie den Adressaten Öffentlichkeit gut erreichen und ansprechen kann. Anders als etwa beim Armuts- und

10 Andere Berechnungen nennen größere Kontraste: »Die öffentliche Hand hat bis 2003 rund 12 Prozent weniger für Gesundheitsausgaben ... aufgewendet als im Vergleichsjahr 1992. Dagegen sind die privaten Kosten im selben Zeitraum ... um 70 Prozent angestiegen« (Bauer 2006, 23).

Reichtumsbericht hat die Veröffentlichung des Berichts aber noch keine weithin »hörbaren« öffentlichen Debatten ausgelöst, sind gesellschaftliche Organisationen und Akteure der Gesundheitspolitik bisher aus dem Nichtregierungsbereich noch nicht vernehmlich mit Stellungnahmen an die Öffentlichkeit getreten.

Der Bericht wie das gesamte System der gesundheitlichen Berichterstattung sind Ausdruck großer Fortschritte der gesundheitlichen Forschung und bei der Ausgestaltung einer leistungsfähigen und weitgehend öffentlich zugänglichen statistischen Informationsbasis gesundheitsrelevanter Daten. Zugleich zeugt das Dokument von erheblichen Lücken im wissenschaftlichen Erkenntnisstand und in verfügbaren Daten. Das Fehlen von Aussagen zur gesundheitlichen Situation der nichtdeutschen Bevölkerung stellt einen erheblichen Mangel dar. Das zentrale Thema »gesundheitliche Ungleichheit und Tendenzen seiner Entwicklung« ist in Deutschland ungenügend erforscht, was sich nachteilig auf die Qualität des Berichts auswirkt. Und es hat den Anschein, als wäre die Politik an der Forcierung und Förderung derartiger Forschungen nur wenig interessiert.

Das Gesundheitssystem in Deutschland wurde in den zurückliegenden Jahren durch politische Entscheidungen in vielerlei Hinsicht »reformiert«. Dabei spielten insbesondere Argumente der ökonomischen Effektivität und einer höheren Eigenverantwortung eine wichtige Rolle. Die Frage, ob das Gesundheitssystem durch diese Maßnahmen besser geworden sei, wurde im Bericht weder gestellt noch beantwortet. Nach welchem Kriterium wäre eine solche Aussage zu treffen?

Mielck formuliert in Anlehnung an die WHO ein *gesundheitpolitisches Ziel*, das als Maßstab zur Beurteilung der gesundheitlichen Entwicklung dienen könnte: »Alle Menschen sollen unabhängig von Ausbildung, beruflichem Status und/oder Einkommen die gleiche Chance erhalten gesund zu bleiben bzw. zu werden« (Mielck 2005, 11).

Dieses Ziel der *gesundheitlichen Chancengleichheit* ist nach unserer Meinung unter den Bedingungen der sozialen Ungleichheit nicht zu erreichen, aber es muss möglich sein, die gesundheitliche Chancengleichheit und damit die gesundheitliche Ungleichheit zu vermindern. Entsprechende Fortschritte könnten dann als Beleg für die Verbesserung des Gesundheitssystems gelten, weil es so einen Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit geleistet hätte.

Zeigt der Bericht derartige Fortschritte auf? Dazu fehlt die Forschungsbasis. Aber die Autoren machen deshalb keinen Bogen um die Frage. Forschungsergebnisse anderer westlicher Länder besagen: »Das soziale Gefälle bei der Erkrankungshäufigkeit und den Sterberaten nimmt eher zu als ab« (84). Für Deutschland wird eine analoge Entwicklung vermutet, weil sich zum einen die soziale Ungleichheit ausweitet und Armutsrisiken wachsen. Zum anderen zeigen Untersuchungen in Deutschland, dass »die Häufigkeit von Zigarettenkonsum, Übergewicht und Adipositas (Fettsucht) in den sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen seit Mitte der 1980er Jahre überproportional gewachsen« (84) ist.

Im Ergebnis der Auswertung zahlreicher empirischer Studien zum Zusammenhang von sozialer und gesundheitlicher Ungleichheit gelangt Mielck (2005, 13) zu

der Einschätzung, »dass bei uns große statusspezifische Unterschiede in Mortalität und Morbidität vorhanden sind, und dass relativ wenig zur Verringerung dieser Unterschiede getan wird«.

Effektivitätskriterien, Fortschritte bei der Ökonomisierung des Gesundheitswesens und bei der Verlagerung von Kosten und Verantwortung für Gesundheit auf Patientinnen und Patienten sind nicht nur ein ungeeigneter Maßstab zur Bewertung der Entwicklung des Gesundheitssystems.¹¹ Mit falschen Kriterien wird auch ein falscher Weg beschritten. Denn es kann als sicher gelten, »dass gerade im Gesundheitsbereich Marktmechanismen soziale Gerechtigkeit, die nach dem Prinzip der Sozialstaatlichkeit auf Solidarität beruht, nicht produzieren können« (Jungbauer-Gans/Schneider 2002, 210). Indem sich die einschlägigen Reformbemühungen »auf die schwächsten Glieder des Systems« (Butterwegge 2005, 142) konzentrieren, tragen sie zur Vertiefung der gesundheitlichen Ungleichheit bei. Auch die Betonung einer höheren Verantwortung des Einzelnen, die sich ja insbesondere auf den Kostenaspekt bezieht, überfordert die sozial Schwächeren. Am Prinzip der Eigenverantwortung ist vor allem die Annahme problematisch, »dass jeder Nutzer des Gesundheitswesens über die individuellen und sozialen Ressourcen verfügt, um die erwarteten Selbst-Leistungen auch tatsächlich erbringen zu können« (Bauer 2006, 21).

Dass aus sozialer Benachteiligung gesundheitliche Benachteiligung erwächst (»Armut macht krank«), hat der Gesundheitsbericht in zahlreichen Aspekten belegt. Bei einer Fortsetzung des bisherigen »Reform«-Kurses im Gesundheitswesen wird ein nächster Bericht auch die Realität der Umkehrung dieser Beziehung bezeugen: Krankheit führt viele Menschen in den sozialen Abstieg (»Krankheit macht arm«).

Dies ist dann vielleicht der Stoff für eine breite öffentliche Diskussion um die Sozial- und Gesundheitspolitik unserer Gesellschaft. Und vielleicht formuliert ein Netzwerk von Patientenvertretungen eine kritische Stellungnahme zum »amtlichen« Bericht, und vielleicht müssen nicht noch einmal acht Jahre ins Land gehen, bis ein »Dritter Bericht. Gesundheit in Deutschland« erscheint.

11 Obwohl es durchaus wichtige Fragen sind.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.) 2000: Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim und München
- Bauer, Ullrich 2006: Die sozialen Kosten der Ökonomisierung von Gesundheit. In: APuZ 8-9/2006, 17-24
- Böhm, Karin 2005: Gesundheitsdaten in Deutschland. In: Wirtschaft und Statistik 8/2005, 828-837
- Butterwegge, Christoph 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden
- Deutscher Bundestag 2005, 15. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 15/5015
- Geene, Raimund/Judith Steinkühler (Hg.) 2005: Strategien und Erfahrungen. Mehr Gesundheit für alle. Die BKK-Initiative als ein Modell für soziallagenbezogene Gesundheitsförderung. Gesundheitsförderung und Selbsthilfe Band 14. Berlin
- Hurrelmann, Klaus 2003: Gesundheitssoziologie. Eine Einführung in sozialwissenschaftliche Theorien von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung. Weinheim und München
- Jungbauer-Gans, Monika/Werner Schneider: Gesundheit. In: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer 2000, 201-236
- Kühn, Hagen 2001: Gesundheit/Gesundheitssystem. In: Schäfers/Zapf 2001, 270-282
- Kuhn, Joseph/Manfred Wildner 2003: Die Gesundheitsberichterstattung in Bayern – Brücke zwischen wissenschaftlicher Expertise und gesundheitspolitischer Steuerung. In: Prävention 4/2003 99-102
- Mielck, Andreas 2000: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Bern
- Mielck, Andreas 2005: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern
- Robert Koch Institut (Hrsg.) 2006: Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin
- Schäfers, Bernhard/Wolfgang Zapf (Hrsg.) 2001: Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen
- Schubert, Ingrid/Kerstin Horch u. a. 2004: Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2004: Datenreport 2004. Bonn
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2006: Datenreport 2006. Bonn
- Trojan Alf 2005: Selbsthilfe im Kontext sozialer Ungleichheit. In: Geene/Steinkühler 2005, 43-58
- Trojan, Alf/Heiner Legewie 2001: Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung: Leitbilder, Politik und Praxis der Gestaltung gesundheitsförderlicher Umwelt- und Lebensbedingungen. Frankfurt/M.

2.3.4 Partizipation

Renate Ullrich

Wenn die UNO bestimmte Jahre bestimmten Themen widmet (wie beispielsweise das Jahr 1975 den Frauen), so bedeutet das, dass es auf dem betreffenden Gebiet im internationalen Maßstab erhebliche Probleme gibt. Im Jahr 1997 beschloss die UN-Vollversammlung, das Jahr 2001 zum *Internationalen Jahr der Freiwilligen* zu erklären. Aus diesem Anlass und – angesichts der Zahl von Nichtwähler/innen und der Politikverdrossenheit¹ der Bevölkerung – aus Sorge um die Entwicklung der Demokratie wurden in der BRD mehrere umfangliche Berichte zum Thema »Partizipation« erstellt, die alle erst im Jahr 2002 veröffentlicht wurden.

Die besondere Sorge galt der jungen Generation und der Frage, ob, auf welche Weise und in welchem Maße sie gewillt ist, zu partizipieren und partizipatorische Kompetenzen zu erwerben. Entsprechend befassten sich die periodisch erscheinenden Jugendberichte – der *Elfte Kinder- und Jugendbericht* (11. KJB) und die 14. Shell-Studie erstmalig schwerpunktmäßig mit dieser Thematik², ebenso der Gender-Report, der dem Thema ein ganzes Kapitel widmet.³

Wichtig war vor allem: Die Politik begann sich um Berichterstattung zur Partizipation zu kümmern. Der Deutsche Bundestag gründete im Jahr 2000 die *Enquête-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements«*. Sie leistete eine außerordentlich verdienstvolle Arbeit, indem sie, für die BRD ebenfalls erstmalig und in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum, eine fachlich fundierte Schriftenreihe gleichen Namens herausgab, aus der in unserem Zusammenhang vor allem Band 4 *Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Wege in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft* sowie Band 6 *Partizipation in Ostdeutschland* interessant sind.

Die Ausgangsthese aller Berichte zu Partizipation ist sinngemäß: Demokratische Gesellschaften funktionieren nur dann wirklich, wenn die Bevölkerung an ihrer Gestaltung partizipiert und sich für das Gemeinwohl engagiert, indem sie – über die familiären und beruflichen Interessen und Verpflichtungen hinaus – freiwillig Zeit und ehrenamtliche Arbeit investiert.

Mit dieser ebenso richtigen und verpflichtenden wie sehr allgemeinen These wird zugleich die Begründung für die zentrale Bedeutung geliefert, die diese Thematik für eine Gesellschaft hat und für eine kontinuierliche Sozialberichterstattung haben müsste. Aber in ihrer Bestandsaufnahme der quantitativen Forschungsergebnisse stellte die Enquête-Kommission fest, dass in der BRD »verläss-

1 »Politikverdrossenheit« wurde 1992 zum Wort des Jahres erklärt. Aber es ist ein unscharfer, wissenschaftlich nicht geklärter Begriff (Bertelsmann 2004, 17). Manche sprechen von »Politikerverdrossenheit«.

2 Zuvor hatten sie die Thematik in einzelnen Abschnitten und vor allem unter dem Aspekt des Freizeitverhaltens von Jugendlichen behandelt. In der 16. Shell-Jugendstudie (2006) wird sie eher als Querschnittproblematik angegangen.

3 Siehe Abschnitt 2.2.3

liche Langzeitbeobachtungen fehlen«. Immerhin könne sie sich auf zwei empirische Untersuchungen stützen: auf die Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP), die auf einer seit 1985 regelmäßig durchgeführten Haushaltsbefragung basieren und u. a. zu ehrenamtlichen Tätigkeiten und Beteiligung in Bürgerinitiativen, Parteien, Kommunalpolitik Auskunft geben, und auf den im Jahr 2000 veröffentlichten repräsentativen »Freiwilligensurvey« von 1999, den das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Auftrag gegeben und im Jahr 2000 herausgegeben hat (Enquête-Kommission 2002, 62). Vor allem auf diesen Freiwilligensurvey beziehen sich seither alle Berichte zu Partizipation.

Im Unterschied zum Mangel an Langzeitdaten gibt es eine relativ große Zahl von sozialwissenschaftlichen Arbeiten zu den Themen Partizipation, Bürgergesellschaft, Zivilgesellschaft etc.⁴, und zwar seit nunmehr etwa zweieinhalb Jahrzehnten, also seitdem der partizipatorische Elan der Achtundsechziger in der BRD (aber beispielweise auch in Frankreich und England) abebbte. Gegenstand der Arbeiten sind immer wieder Definitionsprobleme und/oder der gesellschaftliche Stellenwert von Partizipation. Dabei gibt es – je nach den wissenschaftlichen, politischen und weltanschaulichen Positionen der Autoren – differierende Ansichten, was auch nicht anders zu erwarten ist. Denn im Kern geht es um die Teilnahme/ Teilhabe aller Bürger/innen an der Gestaltung der gegenwärtigen und künftigen Gesellschaft.

Der Betrachtung der vorliegenden Berichte stelle ich einige Gedanken aus dem »Glossar der Gegenwart« (Bröckling 2004, 197 ff.) voran, weil sie, wie ich finde, auf verständliche Weise den politischen Blick für das Problemfeld Partizipation schärfen:

- Im Sinne der Mitarbeit am Zusammenleben und Gemeinwohl der Menschen gehört Partizipation zu den uralten Lebensformen. Sie wurde zum Problem, als sie nicht mehr selbstverständlich war – in arbeitsteilig und hierarchisch organisierten Gesellschaftsformationen. Unterschiede in den Partizipationsmöglichkeiten gab es durchgehend durch die Geschichte – nach der Stellung der Menschen in den jeweiligen Besitz- und Produktionsverhältnissen, nach Besitz, Geschlechtszugehörigkeit und ethnischer Herkunft (»Fremde«, beispielsweise Zuwanderer oder Ureinwohner). – Unter den gegenwärtigen Bedingungen einer kapitalistisch fundierten Demokratie, in der laut Grundgesetz alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind, lautet die Frage: Wie steht es um die Chancen, die Fähigkeiten und den Willen aller Bürger/innen zur Partizipation und zu bürgerschaftlichem Engagement?

- Partizipation wird, laut Glossar, im Allgemeinen definiert als Teil-Nehmen – im Sinne von: meine Wählerstimme, meine freiwillige Mitarbeit. Nicht unterschlagen werden aber dürfe die Bedeutung von Partizipation als Teil-Haben – im Sinne von: mein Tortenstück. Was in der Gegenwart soviel heißt wie: mein sozia-

4 Siehe beispielsweise in dem Bericht »Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft« das Literaturverzeichnis, das 42 eng und klein bedruckte Seiten mit Arbeiten umfasst, die vornehmlich seit frühestens etwa 1990 entstanden sind. (Enquête-Kommission 2002, 809 ff.).

ler Status, Vermögen, (Aus)Bildungsniveau, Arbeitsplatz, meine Geschlechter-, Generations- und ethnische Zugehörigkeit. – In den vorliegenden Berichten wird betont, dass es einen Zusammenhang zwischen sozialem Status und Partizipation gibt. Aber meistens wird der soziale Status – der Besitz von unterschiedlichen Kapitalsorten, und besonders der »Besitz« eines Erwerbsarbeitsplatzes – lediglich als Voraussetzung für Teilnahme aufgefasst, nicht ausdrücklich als grundlegender Bestandteil von Teil-Habe.

- Im Auge behalten sollte man auch den Unterschied zwischen partizipieren »wollen« und partizipieren »sollen«. In der Vergangenheitsgeschichte unterschieden die jeweils herrschenden Kräfte zwischen Menschen, die partizipieren sollten, und solchen, die das nicht sollten. Da von den letzteren immer wieder einige partizipieren wollten, machten sie Revolten und/oder Revolutionen. In modernen Demokratien dagegen wurde/wird der Partizipationsbegriff weitgehend in juristische Bahnen geleitet. – In den vorliegenden Berichten werden die Partizipationsformen untersucht, die sich innerhalb dieser juristisch festgelegten Bahnen bewegen. Dementsprechend fallen Aktionen bestimmter (z. T. extremistischer, z. T. ausgegrenzter) Gruppen in den Bereich des Strafrechts. Natürlich sind Ausschreitungen, Vandalismus und Gewalt keine zulässigen politischen Instrumente. Aber die Frage, ob, inwieweit und unter welchen Bedingungen derartige Äußerungsformen Ausdruck von Partizipationswilligkeit sind, wird in den Berichten nicht einmal gestellt.

- Mangel an/Verlust von Teil-Habe im ökonomischen Raum könne, so das Glossar, durchaus gegensätzliche Effekte hinsichtlich bürgerschaftlichen Engagements haben. Der Sozialabbau (in den USA beispielsweise) sei praktisch ohne politische Gegenwehr vollzogen worden, habe aber zu Politikverdrossenheit geführt. Andererseits sei es genau genommen schon Partizipation, wenn Arbeitslose sich auf Arbeitssuche machen. Aber sie tun das meistens isoliert, leise, nicht in organisierter Form. Individualisierung sei zwar politisch gewollt, aber eine schweigende Masse sei für Politiker wie ein schwarzes Loch. – Vermutlich boomen auch deshalb zahlreiche demoskopische Institute, die jeweils aktuelle Daten zu Wahlverhalten bzw. Sympathien für Politiker und Stimmungen der Bevölkerung ermitteln, meistens im Auftrag von Parteien und/oder im Interesse von Medien.⁵

Bertelsmann Stiftung: Politische Partizipation in Deutschland (2004)

Beispielsweise wollte Bertelsmann mit der im Jahr 2004 erschienen Studie *Politische Partizipation in Deutschland* (Herausgeber: Bertelsmann Stiftung und der Bundeszentrale für politische Bildung [bpb]) einen Beitrag zur Stärkung der demokratischen Kultur leisten, und zwar – seinen eigenen Aussagen zufolge – mittels der sorgfältigen Diagnose des gegenwärtigen Zustands. Die Studie beruht auf den Telefon-Umfragen des bekannten ZDF-Politbarometers aus dem Jahr 2001.

5 Hier kann nicht ausgeführt werden, dass und welchen Einfluss die öffentliche Propagierung derartiger Umfrageergebnisse auf das Wahl- und Partizipationsverhalten der Bevölkerung hat.

Die Daten waren einerseits schon 2004 nicht mehr ganz aktuell und andererseits von einer solchen Spezifik, dass die Verfasser eher allgemeine Trends beschreiben als den gegenwärtigen Zustand der bundesrepublikanischen Demokratie differenzierend analysieren konnten. Entstanden ist eine Art »Warnschrift«.

Die Studie ging von folgender Prämisse aus: »Partizipation ist ein zentraler Qualitätsfaktor politischer Steuerung in repräsentativen Demokratien. ... Demokratische Teilhabe in vielfältiger Form ist aber auch eine Grundbedingung für die Legitimation staatlicher Aktivität. ... Schließlich geht es bei der Verwirklichung des Demokratieprinzips auch darum, eigenverantwortliches Handeln zu fördern« (Bertelsmann Stiftung 2004, 7). Sie überprüfte die These, die auch 2006 noch brisant ist: Es seien Vertrauensverluste zwischen Volk und Volksvertretung sowie eine Sinn/Akzeptanzkrise hinsichtlich der Marktwirtschaft zu konstatieren. Aus den Daten des Politbarometers ergab sich folgendes Bild:

- Eher unzufrieden mit dem aktuellen Zustand der Demokratie waren: 55 Prozent der Deutschen; eher zufrieden: 43 Prozent. Die Zufriedenheit ist seit Beginn der 90er Jahre zurückgegangen.
- Mangelndes Vertrauen in die Kompetenz der Führungskräfte in Politik hatten 73 Prozent, in Gewerkschaften 64 Prozent, in der Wirtschaft 54 Prozent.
- Trotzdem hielten 77 Prozent die Demokratie für die beste Staatsform. 14 Prozent glaubten, dass es bessere Staatsformen gibt.
- Starke Möglichkeiten zur individuellen Einflussnahme auf politische Prozesse schrieben sich 36 Prozent zu. 55 Prozent sahen keinen Einfluss auf Regierungshandeln. 11 Prozent hielten ihre eigene Stimme bei Wahlen für wertlos. Aus Protest sich der Wahl zu enthalten, hielten 36 Prozent für möglich, eine andere Partei zu wählen 45 Prozent; schon getan hatten es 35 Prozent. Überproportional viele Nichtwähler gab es bei Deutschen, die sich nicht freiwillig engagieren.
- Die Bereitschaft zur Übernahme eines politischen Amtes war rückläufig. 63 Prozent bezeichneten die Mitarbeit in einer Bürgerinitiative als Möglichkeit zur politischen Einflussnahme. Nur 21 Prozent hatten bereits entsprechendes Engagement gezeigt. 66 Prozent konnten sich vorstellen, aus politischen Motiven an einer Demonstration teilzunehmen. Nur 35 Prozent hatten es getan (11 ff.).

Die Losung »Mehr Demokratie wagen!« hatte, so eine Schlussfolgerung der Studie, in der BRD der 70er Jahre eine Chance. Die ökonomischen Zwänge ab den 90er Jahren ließen das nicht mehr zu. Zugespitzt bedeutet das: Die bundesrepublikanische Demokratie funktioniert in ökonomischen Hochs, genauer: in Wirtschafts- »wunder«zeiten, nicht aber in den mühseligen Ebenen der langfristigen globalen wirtschaftlichen Umgestaltung, also nicht in den »normalen« Zeiten. Dazu komme, so die Studie, dass moderne Gesellschaften zunehmend auf Professionalisierung beruhen, auch auf der Professionalisierung der politischen Klasse, so dass politische Entscheidungsfindungen weitgehend dem Wahrnehmungs- und Beurteilungshorizont der Öffentlichkeit entzogen würden (22 ff.). Zugespitzt bedeutet das: Die Mediengesellschaft wird ihrer zentralen Aufgabe, der Information der Bevölke-

rung über Angelegenheiten des Gemeinwohls nicht in genügendem Maße gerecht. Wenn beide Befunde stimmen, so lässt sich daraus schlussfolgern, dass Bertelsmann zur Meisterung der künftigen historischen Aufgaben einen radikalen Umbau der Demokratie für unerlässlich hält. Bleibt die Frage: welchen.

Exkurs: Bürgerschaftliches Engagement (2005)

Im Jahr 2005 erschien von Dietmar Dathe »Bürgerschaftliches Engagement« (Dathe. In: SOZ 2005, 455), kein Sozialbericht, sondern ein wissenschaftlicher Artikel, der trotzdem an dieser Stelle behandelt werden soll, weil der Autor bereits mit seiner Ausgangsthese einen erheblichen Schritt weiter ging als die Bertelsmann Studie. Er definierte den gegenwärtigen Zustand der Demokratie als Krise des Produktions- und Sozialmodells, die eine Debatte um die Neuaushandlung der Verantwortlichkeiten zwischen (Sozial)Staat, Marktwirtschaft und Bürger/innen ausgelöst hat. Damit stellte der Autor das Problem der Partizipation, des bürgerlichen Engagements, als ein komplexes Konfliktfeld dar, das weit über die Grenzen der BRD hinausreicht.

Dathe referiert Konzeptionen zur Lösung dieser Krise. Einige davon sind, so der Autor, ausgerichtet auf die Aktivierung und Selbsthilfe der Bürger. An diese Konzepte einer zukünftigen »Bürgergesellschaft« stellte er eine Reihe von untersuchungsleitenden Fragen: Wie weit können diese Konzepte tatsächlich als Antwort auf die Krise des Sozialstaates gelten? Nimmt bei wachsender Distanz gegenüber der »Parteiendemokratie« das Bedürfnis nach alternativen Partizipationsformen zu? Wenn ja: Wer nimmt sie wahr?

Darin stecken zwei grundlegende politische Probleme: Erstens, ob Bürgergesellschaften, verstanden als basisdemokratische Netzwerke von freiwillig sich engagierenden Bürger/innen, überhaupt in der Lage sein können, die kapitalistische Marktwirtschaft zu kontrollieren – namentlich in Zeiten der Globalisierung. Und zweitens, ob die Bevölkerung bereit, fähig und auf dem Wege ist, eine solche Bürgergesellschaft zu schaffen.

Damit stellte Dathe die Frage nach den Akteuren. Schon der erste grobe Überblick machte deutlich: Die Partizipationslandschaft ist sozial ebenso segmentiert wie die ganze Gesellschaft. – In neuen bzw. alternativen Partizipationsformen sind bildungsstarke, erwerbsmäßig und sozial gut integrierte Personen überdurchschnittlich vertreten. Eher unterprivilegierte Schichten sind in den traditionellen, aber zahlenmäßig abnehmenden Interessenvertretungen (z. B. Gewerkschaften) überrepräsentiert. – Traditionelle Frauenthemen (Kinder; Soziales) bleiben im freiwilligen Engagement meistens bei Frauen (456). Das zeigt ein wichtiges, in Politik und in Sozialberichterstattung stets zu berücksichtigendes Phänomen: Veränderungen im Partizipationsverhalten der sozialen Schichten und Gruppen vollziehen sich langsam.

An diese Feststellungen knüpft der Autor Fragen zu Methoden der Partizipationsforschung, die auch für die Sozialberichterstattung und die Erarbeitung von

aussagekräftigen Indikatoren wichtig sind: Wie kann Partizipation wirklich »gemessen« werden? Durch das Auszählen von Mitgliedschaften in Parteien, Verbänden, Vereinen? Was sagt Mitgliedschaft über das Engagement aus?

Dathe definiert Engagement als: Wahrnehmung von Aufgaben außerhalb familiärer, verwandtschaftlicher Einbindungen und erwerbsbedingter Pflichten. Das Ziel seines Artikels ist die soziodemografische Differenzierung der Engagierten nach zeitlicher Intensität und Handlungsfeldern des Engagements. Damit bleibt auch Dathe weitgehend bei quantitativen Erhebungen. Aber natürlich bedeutet Quantifizierung nie die Analyse der Probleme im Einzelnen, so Dathe. Deshalb sind für ihn – im Zusammenhang mit der Frage nach realistischen Chancen für eine Bürgergesellschaft – die individuellen Motive für das jeweilige bürgerschaftliche Engagement wichtig und damit die Gerichtetheit, Zuverlässigkeit und Kontinuität des Engagements. Die individuellen Motive lägen vor allem darin, dass Menschen »sich selbst einbringen wollen«, was immer das im Einzelnen heißen mag. Diese »Selbst«-Aktivierung sei nicht zurückzuführen und zielen nicht auf weniger Staat, obwohl das häufig unterstellt werde, sondern auf einen »aktivierenden« Staat (472). Zu Ende gedacht heißt das: Wenn die bundesrepublikanische Gesellschaft wirklich an bürgerschaftlichem Engagement interessiert ist, muss der Staat Anreize und Bedingungen für bürgerschaftliches Engagement schaffen, erhalten und verbessern – nicht nur für die Ober- und Mittelschichten, sondern auch und aktuell vor allem für die sozial und bildungsmäßig benachteiligten Unterschichten und für Gruppen, die sich schon ausgeklübelt haben, es gerade tun oder tun werden.

Die höchsten Engagementsquoten in der BRD der Jahre 2001/02 wiesen Menschen mit einem Haushaltsnettoeinkommen von 8 000 DM und einem großen Freundeskreis auf. Mit sinkendem Nettoeinkommen und kleinerem Freundeskreis gehe das Engagement zurück. Am wenigsten, wenn überhaupt, partizipieren die langfristig von Bildung, Arbeit, Einkommen Ausgeschlossenen. Die ehrenamtlich Tätigen investierten 2001 durchschnittlich 5 Stunden wöchentlich in das Ehrenamt, wobei nur wenige sehr viel Zeit investierten. Drei Fünftel der Engagierten suche sich eine Betätigung im persönlichen Wohnumfeld (vor allem Sport, Bewegung). Frauen seien besonders aktiv in den Bereichen Kindergarten/Schule, was eine Fortsetzung der geschlechtsspezifischen Bias von Erwerbs- und Familienarbeit bedeute⁶ (477).

Aus Dathes Darlegungen wird sehr überzeugend deutlich, dass die gegenwärtige Krise der Demokratie, die eine Krise des Produktions- und Sozialmodells ist, mit dem Konzept der Selbsthilfe partizipationswilliger Bürger/innen gewiss nicht behoben werden kann.

6 Da Dathe die Ost-West-Problematik wenig interessierte, erwähnte er nicht, dass sich da zumindest in den NBL eine positive Tradition aus der DDR fortsetzt, nämlich die enge Zusammenarbeit von Elternhaus und Schule, die allen Bildungsberichten zufolge in der BRD vernachlässigt wurde, gegenwärtig aber gefordert wird, um genau die Erziehungsprobleme in den Griff zu bekommen, die mit dem zwischenmenschlichen und staatsbürgerlichen Verhalten der Schüler/innen zusammenhängen.

Aber seine Ausgangsfragestellung sollte man bei der Lektüre der umfangreichen Partizipationsberichte im Kopf behalten: Ist die sozial facettierte Bevölkerung gegenwärtig – im gegebenen kapitalistisch fundierten gesamtgesellschaftlichen Bedingungsgefüge – zu einer Bewältigung der Krise des Produktions-, Sozial- und Demokratiemodells befähigt und bereit?

Zu Berichten aus dem »Internationalen Jahr der Freiwilligen«

In den Berichten, die in der BRD im Jahr 2002 publiziert wurden, wird Partizipation grundsätzlich auf alle freiwilligen Tätigkeiten bezogen, die über Familie und Beruf hinausgehen, also auf soziale, sportliche, kulturelle, religiöse, ökologische Freizeitbetätigungen. Darin zeigt sich das Bemühen, Partizipation über den politischen Bereich hinaus in einen Bezug zu Lebensweise und Kultur zu bringen.

Demnach werden Freizeittätigkeiten nicht nur unter Aspekten des Marktes untersucht, wie das häufig in Erhebungen geschieht,⁷ sondern es werden zumindest einige Möglichkeiten eröffnet, Bürger/innen – in ihrer sozialen Differenziertheit – als Partizipierende, produktiv, konsumtiv, rezeptiv Tätige, als Teilnehmende und Teilhabende und/oder als davon weniger oder mehr Ausgeschlossene zu erfassen. Partizipation in diesem weiten, kulturellen Sinne ist in der Tat eine Konstituante für das Funktionieren einer Gesellschaft.

Aus diesem Ansatz ergibt sich eine breite Skala von Untersuchungsgegenständen, aber auch eine erhebliche Zahl von methodischen Problemen, zumal auch die Freizeittätigkeiten ihren Inhalten und Formen nach in den letzten Jahrzehnten erheblichen Wandlungen unterliegen, bedingt durch technische Entwicklungen (Unterhaltungselektronik und Mobilität), durch Internationalisierung, durch neue Aufgaben für, neue Ansprüche an die Tätigkeit von Vereinen und Verbänden; durch zunehmende Privatisierung und Vermarktung von Freizeitangeboten.

Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft (2002)

Dieses ist nicht nur der erste zusammenfassende, sondern auch der umfassendste (851 S.) und keineswegs veraltete, sondern nach wie vor gültige Bericht zum Thema Partizipation, der je in der BRD erschienen ist. Er wurde im Auftrag des 14. Deutschen Bundestages (von 1999) erstellt und von der eigens dafür berufenen Enquête-Kommission »Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements« im Juni 2002 als Bundestagsdrucksache 14/8900 übergeben. Die Kommission bestand aus elf Mitgliedern der im Bundestag vertretenen Fraktionen und elf Sachverständigen.

Der Bericht stand unter dem vom Bundestag vorgegebenen Motto: »Bürgerschaftliches Engagement ist eine unverzichtbare Bedingung für den Zusammenhalt unserer Gesellschaft« (Enquête-Kommission 2002a, 5. – Von nun an: EK).

7 Etwa nach dem Muster: wie viel Paar Skier, wie viel Computer, wie viel CDs kauft Mann, Frau, Jugendliche(r) in welchem Zeitraum, in welcher Preisgruppe?

»Zusammenhalt unserer Gesellschaft« – diese Definition unterscheidet sich von allen bisher genannten durch einen moralischen Beigeschmack. Der Auftrag lautete, »konkrete politische Strategien und Maßnahmen zur Förderung des freiwilligen, gemeinwohlorientierten, nicht auf materiellen Gewinn ausgerichteten bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland zu erarbeiten« (7).

In der BRD waren 1999 – laut Freiwilligensurvey 2000, auf den sich der Bericht stützt – 34 Prozent der Bürger/innen freiwillig bürgerschaftlich in Politik, Sport, Kultur, Sozialem engagiert. Das waren rd. 22 Millionen Menschen und damit weit mehr als allgemein angenommen (63).

Der Bericht besteht aus drei Teilen.

A: Bürgerschaftliches Engagement auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft.

B: Bürgerschaftliches Engagement: Bestandsaufnahme, Analyse, Entwicklungsperspektiven, Handlungsempfehlungen.

C: Handlungsempfehlungen und Entwicklungsperspektiven in Staat und Gesellschaft.

Letztere umfassen genau 100 Druckseiten. Schon daraus wird deutlich, wie ernst die Enquête-Kommission den Auftrag genommen hat und wie viel seitens der Politik noch geleistet werden muss, um ein funktionierendes Bedingungsgefüge zu schaffen. Die Empfehlungen betreffen folgende Schwerpunkte:

- Öffnung staatlicher Institutionen für bürgerschaftliches Engagement und Bürgerbeteiligung;
- Information, Beratung und Begleitung des Engagements; bürgerschaftliches Engagement als Querschnittsaufgabe der Politik;
- Beteiligung des Bundes an der öffentlichen Diskussion; Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts;
- Abbau bürokratischer Hemmnisse im Zuwendungsrecht;
- angemessener Haftpflicht- und Unfallversicherungsschutz für die Engagierten; allgemeine steuerfreie Aufwandspauschale; Finanzierung von Modellprojekten;
- Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement und Erwerbsarbeit;
- Unterstützung der Forschung (583 ff.).

Es fällt auf, dass der Begriff Partizipation (im Sinne von Teilnahme/Teilhabe) in diesem Bericht kaum gebraucht wird, stattdessen durchgehend die Begriffe »bürgerschaftliches« oder »gesellschaftliches Engagement«.

Im Teil A wird die Entstehungsgeschichte des Engagements in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern dargestellt, so dass deutlich wird: Die gegenwärtige bundesrepublikanische Auffassung ist historisch gewachsen und in ständiger Veränderung begriffen. Gegenwärtig u. a. dadurch, dass sich neue Organisationsformen bilden (besonders in den neuen Bundesländern), die in spezifischer Weise versuchen, bürgerschaftliches Engagement und die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes zum Wohle von sozial Benachteiligten zu verbinden (Siehe auch: Partizipation und Engagement in Ostdeutschland).

»Engagement«, so heißt es völlig zu Recht, sei nicht von vornherein ein positiv besetzter Begriff; denn Engagement verfolge nicht immer »gute Ziele«, wie sich besonders im deutschen Faschismus gezeigt habe. Das Adjektiv »bürgerschaftlich« dagegen bedeute, dass das Engagement dem Gemeinwohl diene und überwiegend in »selbstorganisierter Gemeinschaftsbildung« und in »dezidiertem Unabhängigkeit vom Staat« praktiziert werde. Zu diesem Verständnis habe vor allem der Diskurs um die Zivilgesellschaft in den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts beigetragen (94). In diesem Sinne wird der Begriff – zumindest in diesem Bericht – für die ehemals sozialistischen Staaten nur für die oppositionellen Bürgerbewegungen zugelassen, die sich nach der Schlussakte von Helsinki 1975 gebildet haben. Damit wird die enorme Arbeit von sozial, kulturell und sportlich Engagierten pauschal abgewertet, wogegen der Bericht »Partizipation und Engagement in Ostdeutschland« polemisiert.

Folgende Formen des bürgerschaftlichen Engagements werden unterschieden: politisches sowie soziales Engagement; Engagement in Vereinen, Verbänden, Kirchen; in öffentlichen Funktionen; in und von Unternehmen; Formen der Gegenseitigkeit; Selbsthilfe (65 f.).

Die Schwerpunkte der Analyse liegen auf den Verhältnissen zwischen: bürgerschaftlichem Engagement und Zivilgesellschaft/Bürgergesellschaft; Engagement und Erwerbsarbeit; Engagement und Sozialstaat (99). Dabei wird festgestellt, dass Traditionen in den Bereichen Bürgergesellschaft, Erwerbsarbeit und Sozialstaat »in mancherlei Hinsicht zu Benachteiligungen und Ausschlüssen geführt« haben. Das betreffe folgende Bereiche:

- Geschlechterverhältnisse. Soziale Bürgerrechte sind auf männliche Erwerbsbiografien zugeschnitten, die Diskriminierung weiblicher Lebenszusammenhänge drückt sich auch in ungleichen Zugangschancen zum bürgerschaftlichen Engagement aus.⁸
- Generationen. Institutionen, Räume und Regelungen für bürgerschaftliches Engagement sind auf die Bedürfnisse der mittleren erwerbstätigen Generation zugeschnitten.
- Migrant/innen. Gesellschaftliche Institutionen weisen noch immer nationalstaatliche Prägungen auf.
- Ost-West. Die deutsche Teilung hat zu unterschiedlichen Bedeutungen und Ausprägungen auch im bürgerschaftlichen Engagement geführt (EK 2002a, 107).

Von diesen Unterschieden ausgehend, formulieren die Autoren folgende These: »In einer modernen, differenzierten Gesellschaft kann eine Gleichverteilung von bürgerschaftlichem Engagement über alle gesellschaftlichen Gruppen kein politisches Ziel sein. ... Das Leitbild einer Bürgergesellschaft fordert jedoch Chancengleichheit – die Garantie gleicher Zugänge zum bürgerschaftlichen Engagement

8 Z. B. durch die schwierige Vereinbarkeit von Familie, Erwerbsarbeit, Ehrenamt. Oder durch die Einnahme von einflussreichen Ehrenämtern durch Männer.

eingeschlossen. Finden sich Teile der Gesellschaft im Engagement nur schwach oder gar nicht vertreten, die auch in anderer Hinsicht (Bildung, Einkommen, Bürgerstatus) benachteiligt sind, so fordert das zum aktivierenden Handeln auf – schließlich soll die Bürgergesellschaft keine Elitendemokratie sein, sondern die Gesellschaft aller Mitglieder des politischen Gemeinwesens.« (107) Nach Ansicht der Autoren sollen benachteiligte Gruppen materiell besser ausgestattet werden (was immer das heißen mag), aber vor allem sollen Strategien entwickelt werden, die ihnen mehr individuelles und kollektives Selbstbewusstsein und mehr soziales Kapital in Form von Möglichkeiten der Gesellung, der Organisierung und der sozialen wie politischen Vertretung zurückgeben (108). Wieso »zurück«geben? Und: Klingt das ganze nicht nach Wohltätigkeit? Strategien, den Benachteiligten Orte und Organisationsmöglichkeiten zu geben, sind sicher notwendig. Aber auch in diesem Bericht wird an anderer Stelle dargelegt, dass die tiefere Ursache für das Nicht-Engagement von Benachteiligten ihr Sozialstatus ist, weniger der Mangel an Gelegenheiten: Einmal ausgegrenzt, grenzen viele sich selbst aus. Wie in anderen Bereichen der Sozialberichterstattung scheint auch hier die magische Formel von der Macht der Chancengleichheit dazu zu verführen, die alte, solide politische Forderung nach Verteilungsgerechtigkeit zu vernachlässigen. Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf alle Kapitalsorten einschließlich der Verteilung von Arbeits- und Erwerbsmöglichkeiten und damit der Chance, unabhängig und selbstverantwortlich zu sein. Das ist – allen analysierten Studien zufolge – noch immer die beste Voraussetzung für bürgerschaftliches Engagement.

Untersucht wird in diesem Bericht die Vielfalt bürgerschaftlichen Engagements anhand von ausgesuchten Handlungsfeldern in Politik, Sozialem, Sport, Kultur, Kirchen, Umwelt – im Hinblick auf gegenwärtige Trends und auf notwendige politische Maßnahmen für die Zukunft.

Zu einigen sozial relevanten Ergebnissen

- Zum Problem Vereinbarkeit von bürgerschaftlichem Engagement, Familie und Erwerbsarbeit. Das scheint mir eine kluge Erweiterung der gängigen Auffassung der Vereinbarkeitsproblematik. Diese weitgefasste Vereinbarkeitsproblematik stößt – zusätzlich zu den bekannten Vereinbarkeitshindernissen – noch auf das Fehlen von Anreizen für Unternehmen, Mitarbeiter/innen für bürgerschaftliches Engagement freizustellen (420).

- Problem Arbeitslosigkeit. Die Beteiligung von Arbeitslosen an politischen Aktivitäten wird als wenig ausgeprägt bezeichnet, auch im Hinblick auf ihre eigene Interessenvertretung. Laut Bericht gelten alle nichterwerbsbezogenen Interessen im Vergleich zu den erwerbsbezogenen als »schwache Interessen«. Die Arbeitslosigkeit hat in den ABL zur Gründung von Arbeitslosenprojekten geführt. Im Bericht werden vier Arten unterschieden: Die ersten (ab den 70er Jahren) waren Projekte der evangelischen, dann der katholischen Kirchen und der konfessionellen Wohlfahrtsverbände. Sie betreuten Arbeitslose und vertraten sie politisch und

rechtlich. Ihnen gegenüber standen ab 1980 unabhängige, großenteils politisch motivierte Projekte. Ab den 80er Jahren kamen gewerkschaftliche Basisprojekte von arbeitslosen Gewerkschaftsmitgliedern, aus denen sich Arbeitslosenzentren, -projekte und -beratungsstellen sowie die bundesweit arbeitende Koordinierungsstelle gewerkschaftlicher Arbeitslosengruppen entwickelten. Die vierte Art entwickelte sich in den NBL mit dem »Arbeitslosenverband Deutschland e.V.« sowie einigen kleineren Verbänden, die Arbeitslosenprojekte betreiben. Die begrenzte Wirksamkeit und Durchsetzungsfähigkeit der Organisationen wird auf mehrere Ursachen zurückgeführt: Vereinzelung der Arbeitslosen; Mangel an materiellen und finanziellen Ressourcen; sozialpolitische Rahmenbedingungen; die interne Fraktionierung in Projekte und Organisationen mit verschiedensten Trägern. Sie hat u. a. zur Folge, dass sich noch kein Dachverband gebildet hat (438).

- Problem Dritter Sektor. Der Dritte Sektor – Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege, Vereine, Verbände, Stiftungen – wäre ohne freiwilliges, unentgeltliches bürgerschaftliches Engagement nicht arbeitsfähig. Bürgerschaftliches Engagement kann auch erwerbswirtschaftliches Handeln initiieren und Arbeitsplätze schaffen, die den Ersten (privatwirtschaftlichen) und den Zweiten (staatlichen) Sektor ergänzen. Diese Engagementsformen, die auch in den NBL entwickelt wurden, sind umstritten; denn die Organisationsformen entsprechen nicht immer den juristischen Anforderungen an Gemeinnützigkeit. Aber, so der Bericht: Angesichts des sozialen Kapitals, das im Dritten Sektor geschaffen wird, sollten Mischformen weiterhin ausprobiert werden (482 ff.).

- Problem Diskriminierung. Am unteren Ende in der Hierarchie des bürgerschaftlichen Engagements befinden sich diejenigen, die den größten Diskriminierungsprozessen ausgesetzt sind. Vier Gruppen von Diskriminierten werden unterschieden: 1. Menschen in prekären Lebenslagen (Armut); 2. Menschen mit besonderen sozialen Problemen (Analphabeten, Opfer von Gewalttaten, weibliche und männliche Prostituierte, Schwangere in sozialen Notlagen, Straffällige u. a.); 3. Menschen mit Handicaps (körperlich, geistig oder psychisch Behinderte, Pflegebedürftige, Drogenabhängige); 4. Menschen mit Migrationshintergrund, sofern sich bei ihnen verschiedene Diskriminierungserfahrungen überlagern. Für diese Bereiche arbeiten Verbände, Einzelpersonen, öffentliche Institutionen und deren Repräsentanten. In diesen Bereichen arbeiten Selbsthilfeorganisationen. Dennoch bleiben eine Reihe von Problemen: fehlende Kommunikations- und Kooperationsstrukturen; fehlende Vernetzung mit Anwälten und Unterstützern in Politik und Institutionen; fehlende Infrastruktur; Widerstände in der Öffentlichkeit (541 ff.).

- Problem antibürgerschaftliches politisches Engagement. Dieses Problem wird in den meisten Studien überhaupt nicht, in diesem Bericht immerhin auf einer Druckseite behandelt, allerdings ausschließlich im Hinblick auf den Missbrauch demokratischer Organisationen, Bewegungen oder Aktionen. Die Autoren plädieren gegen Verbote, aber für öffentliche politische Auseinandersetzung. Befürchtungen gegenüber rechtsextremistischen Initiativen und Gesinnungsgemeinschaften

ten mit Unterstützung in der Bevölkerung werden vor allem für die NBL geäußert, allerdings ohne Nennung von Zahlen und ohne Analyse von Motivationen und Zusammenhängen. Als Gegenmittel wird die Stärkung staatlicher Institutionen und bürgerschaftlicher Initiativen vorgeschlagen (325 f.).

Weite Teile des Berichtes widmen sich dem Engagement in den Bereichen Sport, Kultur, Kirchen, Kinderarbeit u. a. Dabei ergeben sich unter dem Aspekt des Verhältnisses von Soziallagen und Partizipation im wesentlichen immer wieder ähnliche Befunde. Wesentlich ist, dass hier bürgerschaftliches Engagement durchgehend in der Dialektik von individuellem Handeln, Bedingungsgefüge, Verantwortung der Politik und notwendigen Maßnahmen untersucht werden.

Und einer der, wie ich finde, wichtigsten Sätze lautet: »Folgenlosigkeit ist der Tod jeder Bürgerbeteiligung« (101). Das ist, genau genommen, der Grundtenor aller Partizipationsberichte und ganz besonders derjenigen, die sich mit Jugendlichen beschäftigen.

Partizipation und Engagement in Ostdeutschland. 2002

Dieser Band ergänzt den »großen« Bericht der Enquête-Kommission des 14. Bundestages um wesentliche historische und aktuelle Fakten. Dazu die sachverständigen Mitglieder der Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages Maser und Roth in der Einleitung:

»Der oft entwertende westliche Blick auf die DDR-Gesellschaft und ihre Institutionen ignoriert das ›soziale Kapital‹, über das diese Gesellschaft unterhalb der ›überpolitisierten‹ Machtstrukturen durchaus verfügte (...). Gerade die DDR-Massenorganisationen und Verbände – von der Volkssolidarität, dem Kulturbund bis zum Deutschen Turn- und Sportbund – mobilisierten in erheblichem Umfang ›ehrenamtliche‹ Arbeit ... Obwohl ihnen jenes Maß an Eigenständigkeit fehlte, das zu den üblichen Merkmalen des Dritten Sektors zählt, wiesen sie mehr typische Elemente von Nonprofit-Organisationen auf, als in einer durchstaatlichten Gesellschaft gemeinhin erwartet werden« (EK 2002b, 10).

Als ursächliche Faktoren für die Ost-West-Unterschiede im bürgerschaftlichen Engagement nennen Eckhard Priller (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) und Gunnar Winkler (Sozialwissenschaftliches Forschungszentrum Berlin-Brandenburg):

erstens Nachwirkungen aus der Zeit vor 1989;

zweitens Einwirkungen während des Umbruchs 1989/90;

drittens Wiederherstellung der politischen Einheit sowie Transformationsprozess (17).

Im Unterschied zu der verbreiteten Ansicht, das politische System der DDR sei partizipationsfeindlich gewesen (siehe dazu auch Probst in EK 2002b, 145), kommen Priller/Winkler zu teilweise anderen Wertungen. Einer Erhebung aus dem Jahr 1987 zufolge hatte beinahe jeder zweite Ostdeutsche eine ehrenamtliche Funktion, und zwar in Verbänden und Massenorganisationen wie den oben genannten

und/oder in Betrieben, Landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften (LPG) und Institutionen, besonders im sportlichen, sozialen, kulturellen Bereich und auf allen Ebenen – vom Gesamtbetrieb bis zu den Brigaden.⁹ Damit ging die ehrenamtliche Tätigkeit quer durch alle sozialen Gruppen und Schichten. Gelegentlicher Funktionszwang war nicht auszuschließen. Pro Person und Bürger betrug der tägliche Aufwand für ehrenamtliche Arbeit 23 Minuten (33).

Im Herbst 1989/Frühjahr 1990 erfolgte ein schneller Zusammenbruch und Wandel der Partizipationsformen in der DDR. Die Organisationen wurden aufgelöst oder erlitten einen erheblichen Mitgliederschwund. Es bildeten sich – entsprechend den jeweils aufkommenden Interessen und Bedürfnissen – neue Vereine und Verbände wie die Grüne Liga (November 1989), der Unabhängige Frauenverband (UFV; Dezember 1989), der Allgemeine Behindertenverband in Deutschland (AbiD; Januar 1990), der Arbeitslosenverband Deutschland e.V. (März 1990), der Verband für Vorruhestand und aktives Alter »Jahresringe« (Dezember 1990). Lediglich der UFV löste sich im Jahr 1999 selbst auf, weil die 1990 für den UFV in die Kommunalvertretungen gewählten Frauen »bald im Dickicht der Kommunalpolitik ›verschwanden‹« und »der Verband mit der Koordinierung kommunaler Frauenpolitik strukturell und personell überfordert war« (40). Die anderen Vereine arbeiten bis in die Gegenwart. Sie hatten im Erhebungsjahr 2001 vergleichsweise hohe Mitgliederzahlen: Der Behindertenverband hatte fast 10 000, der Verband »Jahresringe« rd. 2 100, die »Grüne Liga« etwa 5 000 Mitglieder. Der Arbeitslosenverband hatte 6 885 Mitglieder, 1 150 ehrenamtlich Tätige, 682 Selbsthilfegruppen und im Jahresdurchschnitt über 300 000 Beratungen bei insgesamt über 800 000 betreuten Personen (40 ff.).

Zu den bedeutendsten Erfahrungen bürgerschaftlichen Engagements aus der Wendezeit gehörten die »Runden Tische« in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen und Ebenen und zu unterschiedlichen Themen. Der Zentrale Runde Tisch war zahlenmäßig gekennzeichnet durch ein Gleichgewicht zwischen den neuen Bewegungen und den bis dahin in der Volkskammer vertretenen Parteien und Organisationen. Die Kirchen übernahmen die Moderatorenrolle. Die Runden Tische galten nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung parlamentarischer Demokratie und waren ein »Politikmodell, das auf der Basis der Anerkennung von Interessendivergenzen und -konflikten die Suche nach problemorientierten und kompromissfähigen Lösungen verschiedener politischer Kräfte in komplexen Gesellschaften verkörpert« (45). Hinsichtlich der Bildungs- und Qualifikationsstruktur der Aktiven in den neuen Bewegungen gab es in dieser Umbruchszeit Veränderungen: Es entstand ein prozentuales Übergewicht von Menschen mit Hoch- oder Fachschulabschluss (38).

9 Diese Arbeit fand vornehmlich im Rahmen der Gewerkschaft (FDGB) statt und betraf beispielsweise die Betreuung von Patenschulklassen, die Mitarbeit an der Vorbereitung und Durchführung von Betriebskinderferienlagern; von kulturellen Aktivitäten wie Betriebs- oder Brigadeausflügen, Frauentagsfeiern, Besuchen von Theatern, Konzerten, Kunstausstellungen, Gesprächen mit Künstler/innen; von regelmäßigen sportlichen Aktivitäten und Sportfesten etc.

Nach der Vereinigung der beiden deutschen Staaten wurden in den neuen Bundesländern viele Institutionen, Betriebe und LPGen »abgewickelt«, in den übrig gebliebenen wurden die Strukturen total verändert, einer Reihe von Organisationen wurden die Immobilien und die vorhandenen Gelder entzogen. Damit sind viele Partizipationsmöglichkeiten schlagartig weggebrochen. Von 1989 bis 1991 schieden rd. 960 000 Menschen aus der ehrenamtlichen Tätigkeit aus, sie wurden, wie es im Bericht heißt: »ehrenamtlich arbeitslos«. Viele fanden keine neuen Betätigungsfelder. Die Gründe für ihren Rückzug lagen seltener im persönlichen als im strukturellen Bereich. Aber viele sahen neben ihren Arbeitsbiografien auch ihre bisherigen »Ehrenamtsbiografien« entwertet (Keine Zahlenangaben) (125).

Gleichzeitig begann ein Gründungsboom von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich den veränderten politischen, juristischen und ökonomischen Verhältnissen stellten. 2001 gab es in den NBL bereits insgesamt 80 000 bis 100 000 Vereine, das bedeutete ein Vereinsdichte von 650 Vereinen je 100 000 Einwohner/innen. Zum Vergleich: In der gesamten BRD gab es etwa 500 000 Vereine (47).

Dieser Auf- und Umbau der Vereins- und Organisationslandschaft war nicht nur gekennzeichnet durch das Bedürfnis, für die eigenen Interessen eigene Organisationsformen zu entwickeln, sondern auch und vor allem durch den Transfer aus den alten Bundesländern. Es handelte sich um eine »staatlich gemanagte« Transformation, bei der die Einführung von gesetzlichen Rahmenbedingungen und die Verteilung von Fördermitteln erheblichen Einfluss hatten (46). Zur Behebung bestimmter, vor allem sozialer Schwierigkeiten initiierten die staatlichen Stellen gezielt die Gründung von Organisationen, für die der Bund eine Anschub- oder Übergangsfinanzierung übernahm. Die ostdeutschen Vereine und Verbände unterscheiden sich demnach von den westdeutschen im Allgemeinen dadurch, dass sie jünger, finanzschwächer, geringer ausgestattet sind und weniger Mitglieder haben (52).

Priller/Winkler charakterisieren einige¹⁰ von den großen Organisationen, die den Übergang aus der DDR in die BRD geschafft haben und in denen bürgerschaftliches Engagement stattfindet. Das sind:

1. Die beiden großen Kirchen, die unmittelbar nach der Wende eine große Austrittswelle (anfangs als Folge des Einzugs der Kirchensteuer) erlebten, die abflachte, aber anhielt. Von 1990 bis 1996 verlor die katholische Kirche 9,3 Prozent ihrer Mitglieder, die evangelische Kirche sogar 27 Prozent ihrer Mitglieder und 28 Prozent ihrer Gemeinden (55). Während in den ABL mehr als 10 Prozent der Bürger/innen im kirchlichen Bereich aktiv waren und 15 Prozent der Ehrenamtlichen sich in diesem Bereich engagierten, waren in den NBL nur 5 Prozent aktiv und nur 6 Prozent der Ehrenamtlichen tätig (59).

10 D. h., sie lassen auch einige aus. Der Demokratische Frauenbund (dfb), der aus dem Demokratischen Frauenbund Deutschlands (DFD) hervorgegangen ist und gegenwärtig etwa 5 000 Mitglieder und in 6 Bundesländern funktionierende Landesverbände hat, hätte in diese Reihe gehört.

2. Die »Volkssolidarität«. In der Sowjetisch Besetzten Zone (SBZ) im Oktober 1945 als allgemeine Hilfsorganisation gegründet, wurde die Volkssolidarität in der DDR immer mehr eine Organisation zur kulturellen und sozialen Betreuung für ältere Menschen. Als größte Wohlfahrtsorganisation in den NBL brachte sie in die BRD ein, »was in dieser Größenordnung nicht bekannt war – die Einheit von Wohlfahrtsorganisation und Mitgliederverband, einem Mitgliederverband, der sich nicht aus Betroffenen oder nur aus zu Betreuenden zusammensetzt, sondern vorrangig aus Menschen, die in Gemeinschaft etwas für sich und für andere tun wollen« (63). Im Jahr 2000 hatte die »Volkssolidarität« 449 000 Mitglieder, 36 000 ehrenamtliche Helfer/innen, verfügte über 523 Clubs, betreute 14 000 Menschen hauswirtschaftlich, lieferte 712 000 Mittagessen (62).

3. Deutsches Rotes Kreuz. Es war in der DDR Rettungs- und Katastrophendienst und Massenorganisation für den Gesundheitsschutz. 1989 waren von den rd. 664 000 Mitgliedern rd. 608 000 zum Gesundheitshelfer ausgebildet. Die Organisation löste sich 1990 auf, die Landesverbände traten dem DRK der BRD bei und veränderten sich in Richtung betriebswirtschaftlich geprägte Sozialarbeit. Das DRK hatte im Jahr 2000 rd. 550 000 Mitglieder (ohne Berlin-Ost), viele davon »Fördermitglieder« (68 ff.).

4. Kleingartenvereine. Der Verband der Kleingärtner, Siedler und Kleintierzüchter der DDR löste sich zum 31. 12. 1990 auf, als Nachfolger gründeten sich verschiedene Organisationen auf den jeweiligen Landesebenen. 1997 gab es in den NBL in den Landesverbänden des Bundesverbandes deutscher Gartenfreunde (BDG) etwa 610 000 Kleingärtner, dazu kamen ca. 130 weitere Vereine mit rd. 25 000 Mitgliedern. Nach einer Schätzung gab es etwa 100 000 Ehrenamtliche. Es gab einen Wandel in der Aufgabenstellung, zu der nun die Wahrnehmung der Interessen gegenüber den Gemeinden bzw. privaten Besitzern beim Festlegen der Pachten gehört. Seit der Wende gibt es einen Rückgang von Mitgliedern mit höherem Bildungsabschluss und Einkommen sowie einen Zuwachs aus einkommens- und bildungsärmeren Schichten (74 f.).

5. Die Sportorganisationen unterlagen nach 1989/90 vor allem einem organisatorisch-strukturellen Wandel, weniger einer Veränderung der Betätigungsinhalte. Der Deutsche Turn- und Sportbund der DDR (DTSB) hatte 1988 über 3,7 Millionen Mitglieder mit einem ehrenamtlichen Stamm von rd. 400 000 Personen (Übungsleiter, Kampfrichter) verfügt. Er wurde 1990 aufgelöst. Es erfolgten Neugründungen von kleinen Vereinen. Neubesetzungen der ehrenamtlichen Positionen erfolgten vor allem im Bereich der Leitung und Organisation. Insgesamt engagierten sich 1998 fast 1,2 Millionen Ostdeutsche formal und informell in den Sportvereinen. Insgesamt war ein hoher Zuwachs an Jugendlichen zu verzeichnen (80).

In ausbildungsintensiven ehrenamtlichen Bereichen (Rettungsdienste, Feuerwehr) hat es wenig personelle Wechsel gegeben. Die meisten Wechsel gab es in den Bereichen Justiz- und Kriminalitätsprobleme, Jugend, Bildung, soziale Dienste, politische Interessenvertretung (121).

Für die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements im Rahmen staatlicher, kommunaler und erwerbswirtschaftlicher Strukturen in den NBL lagen – so Priller/Winkler – bis 2002 nur sehr partielle Untersuchungen vor. Aber sicher ist: Die Reformen in kommunalen Strukturen seit 1990 haben bewirkt, dass auch da ein Teil der ehrenamtlich Tätigen »regelrecht überflüssig« wurde (82). Der Strukturwandel in der Wirtschaft führte dazu, dass Betriebe mit Personalvertretungen unter dem Niveau der ABL liegen (84).

Für die Ostdeutschen war die Frage nach den persönlichen Einflussmöglichkeiten von besonderer Bedeutung. In Befragungen von 1996 und 1999 meinten 50 Prozent der vor 1975 Geborenen, dass sich ihr Einfluss in Staat, Land, Gemeinde seit 1990 nicht verändert hat; 20 Prozent meinten, jetzt größeren Einfluss zu haben; 8 bzw. 15 Prozent, der Einfluss sei vor 1990 größer gewesen, dabei handelte es sich vor allem um über 45-Jährige, um Arbeitslose sowie Hoch- und Fachschulabsolventen. Dass ihr Einfluss im Betrieb bzw. in der Gewerkschaft höher gewesen sei, meinten 39 bzw. 32 Prozent der Befragten. Im Vereinsleben wurde größere individuelle Einflussmöglichkeit (39 Prozent) festgestellt (81 f.).

Bei der Motivation für ehrenamtliche Arbeit in den NBL spielten zwei Faktoren eine besondere Rolle: das Bemühen, die eigenen Probleme selbst zu lösen, aber in Gemeinschaft, wobei Ostdeutsche überhaupt mehr in Gemeinschaftsaktivitäten engagiert sind als Westdeutsche (113), sowie die Hoffnung auf positive Auswirkungen für die eigene berufliche Tätigkeit – beispielsweise für eine ABM- oder SAM-Stelle (108).

Tatsächlich gibt es in den NBL eine größere Nähe des Ehrenamts zur Erwerbsarbeit und vor allem zum zweiten Arbeitsmarkt als in den ABL. Die in den letzten Jahren wiederholt geforderte Verknüpfung von Bürgerarbeit, Ehrenamt, Erwerbsarbeit wurde hier bereits seit der Wende praktiziert, oft durch ein Rotationsprinzip von Hauptamtlichen, Ehrenamtlichen und ABM-, SAM-Kräften. Dazu heißt es in der Einleitung der Sachverständigen: »Stärker als im Westen sind die meisten Initiativen im bürgerschaftlichen Bereich Mischformen aus Erwerbs- und Eigenarbeit, aus ehrenamtlichen Engagement und dem Bedürfnis, Qualifikationen für den Arbeitsmarkt zu erwerben und zu erhalten oder auch nur in dessen Nähe zu bleiben. Die Misere des ersten Arbeitsmarktes hat in den neuen Ländern einen vergleichsweise großen öffentlichen Sektor entstehen lassen, in dem etwa ein Drittel aller erwerbsfähigen Personen mehr oder weniger prekär beschäftigt ist«(11).

11. Kinder- und Jugendbericht: Teilhabe und Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (2002)

Der Bericht bezog sich auf Ergebnisse der Jugendforschung, die herausgefunden hatte, dass sich rd. 25 Prozent der Kinder und Jugendlichen politisch engagierten.¹¹ Die Mehrzahl hatte nur ein geringes Vertrauen in die Politik. Alarmierend die Be-

11 Bei Deutsche Shell 2002 waren es 23 Prozent (DS 2002, 18)

gründung: Während Politiker den Jugendlichen Politikverdrossenheit vorwerfen, fühlen diese sich mit ihren Ängsten von den Politikern nicht ernst genommen. Das Problem vieler Jugendlicher ist weniger mangelnde Partizipationsbereitschaft als vielmehr die Erfahrung mangelnder Effektivität bei politischer Teilnahme. Aus der Sicht der Jugendlichen koppeln sich Gesellschaft und Politik von ihnen ab. Nicht umgekehrt (11. KJB 2002, 192 f.). Auch für Jugendliche gilt der Satz: »Folgenlosigkeit ist der Tod jeder Bürgerbeteiligung.« (EK 2002, 101).

Da sich die Lebensbedingungen der Jugendlichen im Vergleich zu den 60/70er Jahren in der BRD und im Vergleich zur DDR grundlegend verändert haben, sind neue Formen politischer Teilnahme gefordert. Den Vorschlag der Politik, das Wahlalter herabzusetzen, hielten die Autoren zu Recht für unzureichend, zumal laut Deutsche Shell 2002 die Wahlbeteiligung umso geringer ist, je jünger die Jugendlichen sind (DS 2002, 23).

Nach Ansicht der Autoren muss ein Kanon von Maßnahmen für eine dauerhafte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen ausgearbeitet werden, der die Mitwirkung von Medien, Schule, Ausbildung, Studium, Beruf umfasst. Diese Forderung nach Komplexität entspricht den Forderungen, die in den Studien zur Vorbereitung des 1. Nationalen Bildungsberichts erhoben wurden. Auch die Vereine müssen sich auf neue Arbeitsformen einstellen; denn Flexibilität der Arbeitszeiten sowie notwendige Mobilität führen oft zu Unterbrechung, bzw. Beendigung von Vereinsarbeit. Außerdem werde ehrenamtliche Arbeit auch von Jugendlichen angesichts berechtigter Existenzsorgen oft hintangestellt.

Freiwilliges Engagement setzt auch bei Jugendlichen soziale Integration und gesicherte materielle Existenz voraus (195). Diesem Bericht zufolge sind Jugendliche (14-24 Jahre) ehrenamtlich ebenso tätig wie der Durchschnitt der Bevölkerung bis 60 Jahren. Was den Zeitaufwand betrifft, sogar mehr. Ihre Aktivitäten richten sich auf ihr unmittelbares Lebensumfeld. Die Hoffnungen der Fachleute zielen deshalb, was die Partizipation angeht, auf die Kommunen.

Auch in diesem Bericht fällt auf, dass die Kinder und Jugendlichen selbst nach ihren Wünschen und Vorstellungen von politischer Arbeit offenbar nicht gefragt wurden, obwohl bekannt ist, dass jede Generation eigene Partizipationsformen entwickelt.

Die Autoren kommen zu folgendem wichtigen Resümee: Jugendliche wollen Verantwortung übernehmen, aber sie wollen nicht nur bei Krisenabwehr wahrgenommen und sie wollen von den Erwachsenen nicht instrumentalisiert werden. Die Jugendlichen müssen ernst genommen werden und Wirkung erfahren können. Das bedeutet auch: Strukturelle Barrieren für Teilhabe und Beteiligung müssen abgebaut werden.

Die Kinder und Jugend Hilfe (KJH) hat den gesetzlichen Auftrag: zur Teilhabe aller jungen Menschen an der gesellschaftlichen und politischen Bildung beizutragen; deren Interessen gemeinsam mit ihnen in der sich wandelnden Gesellschaft zu vertreten; eine politisch wirksame Beteiligungskultur zu initiieren; Beteiligungs-

rechte zu formulieren. Aber laut Bericht ist eine kontinuierliche und methodisch differenzierte Beteiligung (Einüben von Demokratie) in den Einrichtungen selten anzutreffen eben so wie in den Schulen (197). Bei Sozial- und Jugendämtern haben Kinder und Jugendliche nur bedingt Mitspracherechte, bei Ablehnung bestimmter Angebote droht ihnen teilweise Entzug von sozialer Unterstützung (Keine Daten; 202).

Der Untersuchung liegt ein relativ simpler, von den praktischen Aufgaben und Zielstellungen der KJH geprägter Kulturbegriff zu Grunde: Kultur wird verstanden als Identitätsfindung im Freizeitbereich. Der Bericht geht davon aus, dass von Mangel an Möglichkeiten zur kulturellen Partizipation nicht die Rede sein kann, sondern dass

erstens Kinder und Jugendliche von der Kultur- und Freizeitindustrie als potente Käufergruppe entdeckt wurden, was durch die Verleitung zum Konsum negativ, durch die Vielfalt des Angebots aber positiv wirkt;

zweitens Kinder und Jugendliche mit vielfältigen kulturellen Praxen konfrontiert sind;

drittens sie mit der Medienwelt aufwachsen und größere Möglichkeiten zu Information und Kommunikation haben als je eine Generation vor ihnen;

viertens sich seit Jahren eine Jugendkultur entwickelt, die gesellschaftlich immer mehr an Bedeutung gewinnt: Jugendliche sind Mitgestalter des öffentlichen Geschmacks; sie werden von unterschiedlichen Religionen (bis zu Sekten) beeinflusst; sie beschreiten neue Wege der Identitätsbildung, z. T. in Gruppenzwang bis zu Kriminalität, wobei die Grenzen zwischen Recht und Unrecht fließend werden;

fünftens die große Auswahl von Möglichkeiten und das Entwicklungstempo neu sind; es gibt eine deutlich erhöhte Dynamik der kinder- und jugendkulturellen Praxen (180).

Diese Entwicklungen sowie deren Ursachen werden in diesem Bericht nicht umfassend erörtert, sondern als so vielfältig bezeichnet, dass die Autoren sich entschieden haben, nur zwei Felder genauer zu untersuchen, die für die KJH aktuell besonders wichtig sind: Kultureller Wandel durch Zuwanderung nach Deutschland; Medien und neue Kommunikationstechnologien (181). Sie kommen u. a. zu folgenden Ergebnissen:

Die ethnische Pluralität der bundesrepublikanischen Gesellschaft ist für viele Jugendliche, gerade für Benachteiligte, schwer zu bewältigen. Einerseits entsteht ein Nebeneinander von zahlreichen kulturellen Szenen im gleichen lokalen und sozialen Raum. Andererseits sind gewalttätige Konflikte zum Zugewinn von Rechten und Privilegien an der Tagesordnung (Keine Zahlen; 181). Sensibilisierung für die Werte des anderen sollte schon in den Kitas begonnen werden (188). Nicht erwähnt wird allerdings, dass Mehrsprachigkeit bei Nichtdeutschen merkwürdigerweise nur dann als Kompetenz gewertet wird, wenn es sich um Weltsprachen (Englisch, Französisch) handelt.

Nicht-Deutsche kommunizierten mehr ins Ausland (185). Durch die Medien ist der Zugang von Kindern und Jugendlichen zu Katastrophen, Kriegen u. ä. so zahlreich, schnell und bilderreich wie nie zuvor (185). Da sich die Medien unabhängig von den jugendlichen Nutzer/innen entwickeln, müssten diese selbst die Kompetenzen des Umgangs erwerben. Das erfordere auch seitens der in den Schulen und in der KJH tätigen Personen professionelles Können. Über den Stand gebe es keine gesicherten Erkenntnisse. Klar sei aber, dass der in Erziehungsprozessen übliche Generationenvorsprung fehlt und dass Kinder und Jugendliche den Erzieher/innen in ihren Kenntnissen häufig voraus sind. Umso wichtiger sei eine Qualifizierung der Erzieher/innen in diesen Bereichen – nicht nur zur Bewältigung der Technik, sondern auch der Inhalte (186).

Deutsche Shell: Jugend 2002

Die 14. Shell Jugendstudie (2002)¹² befasste sich mit den politischen Einstellungen und dem politischen Engagement von Jugendlichen im Alter von 15 bis 25 Jahren. Sie wurden zusammenfassend charakterisiert als »eine Generation von überzeugten, aber im Wesentlichen auch passiven Demokraten. Politik wird nicht als etwas Verpflichtendes und Notwendiges für die Lebensgestaltung angesehen, sondern vielmehr als etwas Selbstverständliches und deswegen teilweise auch Nebensächliches, um das man sich im Alltag nicht immer ausdrücklich kümmern kann und muss.« (Deutsche Shell 2002, 14)

Aber Jungsein bedeutet keine einheitliche Lebenslage.

Zum einen gibt es die für diese Altersgruppen charakteristischen Statuspassagen, die sich gerade in den letzten Jahrzehnten verändert und/oder ausdifferenziert haben: die Statuspassage ins Berufsleben; die Statuspassage zur eigenen Familie; die Statuspassage in den Freizeit- und Konsummarkt. Zum anderen gibt es die sozialen Unterschiede, die hier – mangels Daten über die soziale Herkunft – an Schultypen festgemacht wurden. Von den befragten Jugendlichen besuchten 48 Prozent eine allgemeinbildende Schule; machten 17 Prozent eine berufliche Ausbildung; 12 Prozent studierten; 17 Prozent waren erwerbstätig; 2 Prozent arbeitslos und 4 Prozent aus sonstigen Gründen noch nicht erwerbstätig (17).

Die Grundstimmung der Jugendlichen war, wie der Bericht behauptete, positiv und tendierte zu einer neuen pragmatischen Haltung: »Aufsteigen statt aussteigen.« Deshalb war für die Jugendlichen das Bildungsniveau von entscheidender Bedeutung: Etwa die Hälfte der Befragten strebt(e) Abitur oder fachgebundene Hochschulreife an. Kinder und Karriere schlossen sich nicht aus, jedenfalls nicht in den Zielvorstellungen. Kinderwunsch äußerten 64 Prozent in den alten Bundesländern, 76 Prozent in den neuen Bundesländern; nur 7 Prozent der zwischen 22- und 25-Jährigen hatten bereits Kinder (18). Die Mehrzahl der Jugendlichen passte ihre Wertorientierungen den neuen ökonomischen Bedingungen an und betrieb ein »Umweltmonitoring« auf die eigenen Chancen hin (18 f.).

12 Siehe dazu: auch: Kapitel 2.2.1

Das politische Engagement ist seit den 80er Jahren von 33 auf 23 Prozent zurückgegangen (18). Bereits 33 Prozent der Jugendlichen in den ABL, 18 Prozent in den NBL ließen sich politisch nicht mehr verorten. 37 Prozent trauten keiner Partei die Kompetenz für die Lösung der anstehenden Probleme zu. Am wenigsten Vertrauen hatten die Jugendlichen in Parteien; mäßiges in Regierung, Kirchen, Bürgerinitiativen; mittleres in Gewerkschaften; erhöhtes in solche Institutionen, die nach wie vor als parteienunabhängig gelten: Bundesverfassungsgericht, Justiz, Polizei sowie Menschenrechts- und Umweltgruppen (22 f.).

Am höchsten war die Kritik an den politischen Verhältnissen bei Jugendlichen in prekären Lebensverhältnissen, besonders in den NBL. Die Wahlbeteiligung lag um 25 Prozent unter dem Durchschnitt, je jünger die Jugendlichen, desto geringer die Wahlbeteiligung (23). Die Quintessenz dieser Shell-Jugendstudie, die eine Art Momentaufnahme war: Ideologie ist »out«, politisches Engagement kein Selbstzweck mehr, schon gar kein »Königsweg zur persönlichen Emanzipation« (26).

Dennoch wurde den Jugendlichen insgesamt eine breit gefächerte soziale Aktivität bestätigt. Die am meisten verbreiteten Organisationsformen sind: Vereine, Bildungseinrichtungen, Jugendorganisationen, Kirchen. In ihnen arbeiten 76 Prozent der »gelegentlich« und 85 Prozent der »oft Aktiven«. Daneben gab es diverse Formen individueller Partizipation, von denen einige vielleicht zukunftsweisender Art sind (z. B. eigene thematische Internetseiten), die aber bedauerlicherweise im Einzelnen nicht nachgefragt wurden.

Das Fazit lautete: Jugendliche der »Unterschicht« verhalten sich häufiger passiv, Jugendliche der »Oberschicht« häufiger aktiv. Das Interesse an politischen Fragen war bei den weiblichen Jugendlichen insgesamt geringer als bei den männlichen, hatte aber auch bei diesen abgenommen. Das wurde/wird von vielen Sozialwissenschaftlern als negativ für die Zukunft der Demokratie bewertet.

Shell Holding Deutschland: Jugend 2006¹³

Untersucht werden auch hier Einstellungen und Verhaltensweisen der heute jungen Generation (12- bis 25-Jährige), was Vergleiche ermöglicht. In dieser Studie wird zudem der Schwerpunkt auf die Haltung dieser sozial sehr differenzierten Generation zum Alterungsprozess der bundesdeutschen Gesellschaft gelegt.

Die Selbsteinschätzungen der Jugendlichen hinsichtlich der Chancen, ihre Berufswünsche zu verwirklichen, widerspiegeln – so die Shell-Studie – die gegenwärtige Lage realistisch und sozial differenziert. Der diesbezügliche Optimismus ist insgesamt rückläufig (73, 74). Ängste nehmen zu, bei Mädchen insgesamt noch mehr als bei Jungen. Auskünfte aus dem Jahr 2006: Ängste vor Armut (männlich: 68 Prozent; weiblich: 74 Prozent); vor Arbeitsplatzverlust bzw. keinen Ausbildungs-, Arbeitsplatz zu finden (m: 65 Prozent; w: 74 Prozent); vor Terroranschlägen (m: 59 Prozent; w: 76 Prozent); vor Umweltverschmutzung (m: 55 Prozent; w: 66 Prozent) (74).

13 Siehe dazu auch die Abschnitte 2.2.1 und 2.3.1

Die Angst vor Arbeitslosigkeit ist seit 2002 bei Jugendlichen aller sozialen Schichten gewachsen: in der Unterschicht von 73 auf 80 Prozent; untere Mittelschicht von 64 auf 74 Prozent; Mittelschicht von 68 auf 72 Prozent; obere Mittelschicht von 64 auf 69 Prozent, Oberschicht von 59 auf 67 Prozent (76). Ost-West-Unterschiede werden bedauerlicherweise nicht angegeben.

Im Zusammenhang mit Ängsten sind Diskriminierungserfahrungen von Jugendlichen interessant:

Die meisten Diskriminierungserfahrungen im Jahr 2006 geben erwartungsgemäß Ausländer/innen an: wegen der Nationalität (63 Prozent, davon »schon oft«: 15). Es folgen Benachteiligungen wegen des Alters (36 Prozent, davon schon oft: 6); Mädchen wegen des Geschlechts (27 Prozent, schon oft: 3); Jugendliche aus dem Osten wegen ihrer Herkunft (27 Prozent, schon oft: 2); »Unterschichtsjugendliche« (sic!) wegen ihrer Herkunft (21 Prozent, schon oft: 3); aufgrund sozialen Engagements (12 Prozent, schon oft: 2); aufgrund der politischen Meinung (10 Prozent, schon oft: 2) (139).

Die Haltungen zum Alterungsprozess der Gesellschaft, zur EU und zur Globalisierung werden folgendermaßen dargestellt:

Laut Selbsteinschätzung der Jugendlichen (Altersgruppe 15 bis 24 Jahre) waren politisch interessiert: 1991: 57 Prozent; 2002: 34 Prozent; 2006: 39 Prozent (105). Dabei gibt es Unterschiede in den Alterskohorten – Ältere sind interessierter; Studierende sind am meisten interessiert; Gymnasiasten sind interessierter als Haupt- und Realschüler; Jungen mehr als Mädchen. In der Studie wird die Gruppe der politisch Interessierten als seit 2002 stabil bezeichnet und auf die soziale Vererbung von politischem Interesse »in eher intellektuelleren« Familien verwiesen (106).

Die Jugendlichen wurden gefragt, welche Partei die Probleme in Deutschland am besten lösen kann. Die Tendenz war – bei geringfügigen Abweichungen zwischen den Alterskohorten – folgende: CDU/CSU: 20; SPD: 18; B90/Grüne: 6; FDP: 3; Linkspartei PDS: 3; Rep./NPD/DVU: 1; andere Parteien: 2; keine Partei: 41; keine Angabe: 6 (109). In den neuen Bundesländern ist der Anteil bei den Linken etwas höher als in den alten, während sich bei den Rechten keine Unterschiede zeigen (110). Es fällt auf, dass beinahe die Hälfte (47 Prozent) der befragten Jugendlichen sich entweder nicht entschieden hat oder nicht äußern will.

Die Shell-Studie unternimmt eine Typologisierung von Jugendlichen (15 bis 25 Jahre) in Bezug auf Demokratie und Politik und vergleicht die Zahlen in 2002 und 2006: Mitwirkungsbezogene (»aktive«): 24 Prozent (2002: 21 Prozent); Ordnungsorientierte (»eher autoritär strukturierte Demokraten«): 19 Prozent (24 Prozent); Politikkritische (distanziert): 28 Prozent (22 Prozent); Politisch desinteressiert (»unbedarfte Kids«): 28 Prozent (33 Prozent) (117). Politisches Desinteresse bedeutet keineswegs zwangsläufig auch die Ablehnung von demokratischen Grundprinzipien. Interesse ist meistens gekoppelt mit der Selbstzuschreibung von Kompetenz.

Jugendliche fordern mehr politische Verantwortung für Jugendliche und sehen politischen Handlungsbedarf in den Bereichen Arbeitsmarkt: 78 Prozent (2002: 70

Prozent); Kinder und Familie: 53 Prozent (52 Prozent); Bildung: 42 Prozent (40 Prozent); Altersversorgung: 40 Prozent (38 Prozent); Gesundheitssystem: 30 Prozent (30 Prozent); wirtschaftliche Rahmenbedingungen: 24 Prozent (20 Prozent); Umweltschutz: 14 Prozent (21 Prozent); innere Sicherheit: 9 Prozent (18 Prozent); andere Bereiche: 2 Prozent (4 Prozent) (120). Besonders zu beachten sind die Veränderungen in der Bewertung der Bereiche Arbeitsmarkt und Umwelt.

Die »großen Themen« heißt der Abschnitt, in dem die Meinungsäußerungen der Jugendlichen zum demografischen Wandel, zur Europäischen Union und zur Globalisierung ausgewertet werden.

Wie zu erwarten, zeigt sich, dass die *Haltung der Jugendlichen gegenüber älteren und alten Personen* erheblich von ihren individuellen Erfahrungen mit Eltern und Großeltern bestimmt sind. Dabei fällt auf, dass nur 21 Prozent der befragten Jugendlichen im Alter von 12 bis 25 Jahren alte Menschen zum »alten Eisen« zählen, während die Mehrzahl ihnen eher gesellschaftlich positiv konnotierte Eigenschaften zuschreibt wie: familienorientiert (93 Prozent); pflichtbewusst (91 Prozent), fleißig und ehrgeizig 76 Prozent. Allerdings halten nur jeweils etwas mehr als ein Drittel die Alten für tolerant bzw. kreativ (36 Prozent), und nicht mehr als ein Viertel meint, dass die Alten »nur auf persönlichen Vorteil aus« sind (150). Leider fehlen Angaben zur sozialen Herkunft der Befragten. Die Autoren der Shell-Studie fassen zusammen: Von einem »Krieg der Generationen« könne – zumindest im zwischenmenschlichen Bereich – keine Rede sein (151).

Dass gegenwärtig ein gravierender *demografischer Wandel* stattfindet, ist der Mehrzahl bekannt. Die Wahrnehmung der daraus resultierenden Folgen korrespondiert mit dem Alter der Jugendlichen und mit ihrem sozialen Status: Je älter, je näher am arbeitsfähigen Alter sie sind (Erwerbstätige, Studierende) und je höher der Schultyp, desto mehr und desto genauer sehen sie, dass Probleme auf sie zukommen. Viele Jugendliche setzen Hoffnungen darauf, dass die Älteren die jungen Familien entlasten und überhaupt mehr soziale Aufgaben übernehmen werden. Ängste vor Konkurrenz der Generationen am Arbeitsplatz sind eher nicht ausgeprägt, wohl aber die Überzeugung, »dass die heutige junge Generation deutlich weniger Rente bekommen wird« und dass sie heute »früh für ihr Alter vorsorgen müssen«. Dem stimmen jeweils über 90 Prozent eher bzw. voll und ganz zu (156).

43 Prozent der befragten Jugendlichen geben an, dass der Wohlstand gegenwärtig gerecht verteilt sei; 12 Prozent meinen, die Jungen sollten ihre Ansprüche reduzieren; 34 Prozent meinen, die Älteren sollten zurückstecken. Letztere sind, wie es in der Studie heißt, vor allem Jugendliche mit geringen Ressourcen, Bildungsrisiken und »mit materialistischer Grundhaltung« (157).

Nach Problemen bei der Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung im Zusammenhang mit dem demografischen Wandel wurde offenbar nicht gefragt.

In ähnlicher Alters- und Bildungsstaffelung haben die Jugendlichen Probleme der *Europäischen Union* im Blick. Die Europa-Euphorie sowie die positive Haltung zur Osterweiterung haben seit 2002 eher abgenommen. Einen Beitritt der Türkei

zur EU lehnen insgesamt 61 Prozent der Jugendlichen ab. In diesem Zusammenhang ist ihre politische Selbsteinordnung interessant: Von denen, die sich nicht positionieren wollen, lehnen 53 Prozent den Beitritt ab; von denen, die sich links positionieren 55 Prozent, eher links: 54 Prozent; von denen, die sich in der Mitte positionieren, 63 Prozent; eher rechts: 78 Prozent und rechts: 82 Prozent (162). Insgesamt knapp zwei Drittel sehen Chancen für die EU und für sich in der EU.

75 Prozent der befragten Jugendlichen haben angegeben, von der *Globalisierung* schon gehört zu haben. Maßgeblich für die Zahl und die Genauigkeit der Kenntnisse sind auch hier: Geschlecht, Bildung, Alter. Zu beobachten ist, dass die Jugendlichen den Begriff »Globalisierung« unterschiedlich interpretieren. 2006 sind ihre Erwartungshaltungen folgende:

Freizügigkeit (82 Prozent); kulturelle Vielfalt (79 Prozent); Arbeitslosigkeit (66 Prozent!); Kriminalität (59 Prozent); Frieden (57 Prozent); Umweltzerstörung (56 Prozent), Unterentwicklung (51 Prozent); Demokratie (50 Prozent); Verlust der eigenen Heimatkultur (37 Prozent); Wohlstand (33 Prozent); soziale Sicherheit (21 Prozent) (165). Zur sozialen Herkunft der Befragten wird lediglich mitgeteilt, dass Jugendliche aus Haushalten mit vergleichsweise hohen Netto-Einkommen eher für die Vorteile plädieren, Jugendliche aus unterprivilegierten Haushalten dagegen eher Vorbehalte haben. Genauer, so heißt es, seien die sozialen Gruppen nicht auszumachen (166).

Lösbar sind die internationalen Probleme für die Jugendlichen vor allem durch internationale Organisationen. Dahingehendes Vertrauen setzen 77 Prozent der Jugendlichen in die EU, 68 Prozent in die UNO sowie 59 Prozent in die nationalen Regierungen. Es folgen politische Parteien (48 Prozent), Nichtregierungsorganisationen (47 Prozent), dann beinahe gleichauf: internationale Konzerne (39 Prozent), Verbraucherschutzorganisationen (38 Prozent), Attac etc. (35 Prozent), dann mit großem Abstand: Kirchen und Gewerkschaften (je 22 Prozent) die USA mit 20 Prozent und China mit 16 Prozent (167).

Das Resümee der Shell-Studie lautet: »Der Prozess der Globalisierung ist für die Mehrheit der Jugendlichen im Großen noch wenig fassbar und konkret. Insgesamt hat die Skepsis etwas zugenommen, ohne dass die Frage, was die Globalisierung für den Einzelnen bringen wird, in den Köpfen bereits endgültig entschieden ist« (167).

Ich denke, diese Einschätzung trifft auch auf den größeren Teil der erwachsenen Bevölkerung der Bundesrepublik zu. Das Wissen um Ursachen, Zusammenhänge und Folgen der Globalisierung ist vergleichsweise gering und folglich auch die Bereitschaft, sich auf diesem Gebiet politisch zu engagieren. Da liegt offenbar ein großes Aktionsfeld für die politische Bildung.

Zusammenfassend

ist zu sagen, dass die Sozialberichterstattung zu Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement in der BRD aus Anlass des Internationalen Jahres der Freiwilligen 2001 einen sichtbaren Aufschwung genommen hat. Die Enquête-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« wurde gegründet, themenbezogene Berichte erschienen und wurden, wenn auch – wie üblich – nur für kurze Zeit, in der Öffentlichkeit diskutiert. In einigen Sozialberichten zu sozialen Gruppen (Jugend, Gender, Alte) wird das Problem in eigenen Abschnitten behandelt.

Dennoch scheint das rückläufige öffentliche Interesse ein Symptom für im Wesentlichen zwei Schwierigkeit zu sein.

Erstens: Die Schwierigkeit, einerseits das – ungemein breit gefächerte und facettierte – Feld der Partizipationsformen zu erfassen und das Wesen des Sache, den Kern, die zentrale gesellschaftliche Bedeutung so einleuchtend darzustellen, dass deutlich wird: Von der Partizipation der Bürger/innen hängt die gegenwärtige und künftige Gestaltung des Gemeinwohls und der Demokratie in der BRD weitgehend ab. Dabei kommt es sicher darauf an, neben Fragen des quantitativen vor allem Fragen des qualitativen Engagements und seiner Wirkung und/oder Wirkungslosigkeit zu untersuchen und in die Diskussion zu bringen, möglichst, ohne sie zu skandalisieren (was oft genug – zumindest in Bezug auf gewaltbereite Neonazis, linke Autonome und Jugendliche mit Migrationshintergrund geschieht). Zu alledem ist kontinuierliche gründliche Arbeit an der Entwicklung von Indikatoren notwendig, besonders zur Differenzierung der Vielfalt von individuellen Betätigungsfeldern, Motivationen und Zwecksetzungen für Partizipation.

Zweitens: Den vielen wichtigen und richtigen Empfehlungen der Enquête-Kommission zufolge bedarf es zur Herstellung eines aktivierenden Klimas und Bedingungsgefüges in der BRD vieler Aktivitäten der Politik und vieler Veränderungen in vielen (auch bürokratischen) Bereichen.

Die Zahl derjenigen, die sich – außerhalb von Familie und Arbeit und ohne Aussicht auf finanziellen Gewinn – in verschiedenen Feldern der Gesellschaft engagieren, ist hoch. Allerdings zeigen sich auch und vielleicht gerade hier, wo es unter anderem um die sinnvolle Nutzung von Zeit durch Individuen geht, die aus allen Lebensbereichen bekannten signifikanten Differenzen (bzw. Benachteiligungen) im Hinblick auf Soziallagen, Geschlechter, Personen mit und ohne Migrationshintergrund, Bildungsstand, Regionen (auch Wohngebieten) sowie auf Alte und Neue Bundesländer. Die soziologischen Erhebungen sollten unbedingt fortgesetzt, die Debatten zum Thema intensiviert, Erfahrungen aus Ost, West und den Herkunftsländern der Migrant/innen berücksichtigt werden. Und vor allem: Konkrete Erkenntnisse aus den Sozialberichten sollten mehr als bisher in die öffentliche Diskussion einbezogen werden, auch im Rahmen linker politischer Bildung.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2004: Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Gütersloh
- Bröckling, Ulrich; Susanne Krasmann; Thomas Lemke (Hrsg.) 2004: Glossar der Gegenwart. Frankfurt/Main
- BFSFJ 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. München
- BFSFJ 2005: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. München
- Dathe, Dietmar 2005: Bürgerschaftliches Engagement. In: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) ... 2005: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht
- Deutsche Shell (Hg.) 2002: Jugend 2002. 14. Shell Jugendstudie. Opladen
- Enquête-Kommission »Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements« 2002a: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen
- Enquête-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2002b: Partizipation und Engagement in Ostdeutschland. Opladen
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 2005: Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt/Main
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)/Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)/Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF)/Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) 2005: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht. Wiesbaden

2.4 Sozialberichterstattung mit unterschiedlicher regionaler Geltung

2.4.1 Sozialberichterstattung in Berlin

Rainer Ferchland, Dieter Zahn

Der Berliner Senat bekannte sich schon im August 1999 zu einem Konzept für eine »integrierte, systematische und handlungsrelevante Sozialberichterstattung« (Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales 1999).

Trotz vielfältiger Berichterstattung sowohl auf der Landes- als auch der Bezirksebene und eines umfangreichen (im Vergleich zu anderen Städten komfortablen) Datenangebots durch das Statistische Landesamt verfügt die Hauptstadt jedoch über kein *System der Sozialberichterstattung*. D. h. es fehlt ein inhaltlich, zeitlich und räumlich aufeinander abgestimmtes, auf Dauerbeobachtung orientiertes Gefüge von einzelnen Sozialberichten, wodurch ein relativ umfassendes Bild der wesentlichen Lebenssituation der Bevölkerung in ihrer sozialen und räumlichen Differenzierung sowie in der zeitlichen Veränderung vermittelt wird.

Offenbar mangelt es vor allem an verbindlichen Festlegungen und konkreten Abstimmungen zwischen den verschiedenen Senatsverwaltungen, wie denn ein solches integriertes System der Sozialberichterstattung in Berlin schrittweise auszugestalten und zu realisieren ist.

Berlin hat ein intaktes, fein differenziertes und hoch komplexes System der *Gesundheitsberichterstattung*, in das auch ein sozialstatistisches Berichtswesen, dessen Datenbestand sich keineswegs nur auf den Gesundheitsbereich im engeren Sinne beschränkt, integriert ist. Der Berliner *Sozialstrukturatlas* fungiert unter den vielfältigen Berichtsformen in der Verantwortung dieses Senatsbereichs gewissermaßen als Leuchtturm.

Die gesetzliche Grundlage für die Gesundheitsberichterstattung in Berlin stellt aktuell der § 5 im neuen Gesundheitsdienstreformgesetz vom 25. Mai 06 dar (vgl. Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, 62. Jahrgang Nr. 19, 3. Juni 2006). In ihm ist ausführlich die Gesundheitsberichterstattung als Aufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes behandelt. Wert wird nicht nur auf die Vorgabe der entsprechenden Themenfelder gelegt, zu denen Daten und Informationen zu erheben, aufzubereiten und darzustellen sind, sondern auch auf das Zusammenspiel von bezirklicher und Landesebene, auf die Formulierung von gesundheitspolitischen Zielsetzungen und die Nutzung der Berichtstätigkeit als Grundlage von Gesundheitsplanung.

Die Berichtsform gliedert sich in Basisberichte, Spezialberichte und Statistische Kurzinformationen. Der *Basisbericht* enthält Tabellen, die sich am Indikatorenansatz der Länder orientieren, Erläuterungen sowie Ergebnisbeschreibungen zu

ausgewählten Schwerpunkten aus den behandelten Themenfeldern. Dabei beschränkt sich der Berliner Gesundheitsbericht nicht auf die Präsentation und die profunde Analyse von Gesundheitsdaten, er enthält auch eine Fülle von wichtigen Sozialdaten in zeitlicher und räumlicher Differenzierung. Der Basisbericht ist auch ein komplexes, komfortables, allgemeinverständliches und übersichtliches Nachschlagewerk. Der aktuelle Basisbericht (Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz 2006a) widmet sich schwerpunktmäßig der gesundheitlichen und sozialen Lage der Kinder und Jugendlichen.

Spezialberichte werden zu Schwerpunktthemen erarbeitet und enthalten Analysen, Zusammenhänge und insbesondere Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD), die Verantwortlichen der GBE sowie die politisch Verantwortlichen. Auch der *Sozialstrukturatlas* erscheint als Spezialbericht. Mit den Spezialberichten zur gesundheitlichen Lage von Kindern in Berlin sind in zweierlei Hinsicht bemerkenswerte Fortschritte in der Analyse des Zusammenhangs von gesundheitlicher Ungleichheit und sozialer Lage erzielt worden: Auf Basis der neu konzipierten Einschulungsuntersuchungen werden erstens sozialdemografisch und schichtspezifisch differenzierte Aussagen zum Gesundheitszustand der Berliner Einschüler/innen getroffen. Zweitens werden ausführlich, Berlin spezifisch und sozial differenziert Strategien zur Prävention in den untersuchten Risikobereichen entwickelt. Aktuell liegt der dritte Spezialbericht dieser Art vor (Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, 2006b).

Fortschritte sind nicht nur auf dem Gebiet der Gesundheitsberichterstattung zu konstatieren. Im Jahr 2000 wurde erstmals ein Berliner Kinder- und Jugendbericht vorgelegt (Senatsverwaltung für Schule ... 2000). 2002 erschien der erste Armutsbericht Berlins (Senatsverwaltung für Gesundheit ... 2002), Bezirke bemühen sich erfolgreich um die Analyse der sozialräumlichen Binnenstruktur.

Allerdings gibt es in Berlin auch eine Reihe unübersehbarer Probleme der Sozialberichterstattung. Beispiele:

- Es fehlt ein Bildungsbericht Berlins.
- Ein zweiter Berliner Kinder- und Jugendbericht wurde nicht vorgelegt.¹
- Mit dem Sozialstrukturatlas und dem Monitoring Soziale Stadtentwicklung existieren zwei konkurrierende Sozialraum-Analysen in Berlin. Beide Verfahren formulieren nichtidentische Schlussfolgerungen für die Umverteilung von finanziellen und personellen Ressourcen zwischen den Bezirken in Abhängigkeit vom sozialen Gefälle und der sozialräumlichen Entwicklungstendenz.
- Berliner Sozialberichte basieren im Allgemeinen auf Daten der amtlichen Statistik. Eine derartige Datenbasis ist notwendige Bedingung jeglicher Sozialberichterstattung. Für eine Stadt wie Berlin sollte sie dennoch nicht als hinreichend gelten. Während die amtliche Statistik die objektiven Lebensbedingungen bereits recht komplex und kontinuierlich abzubilden vermag, ist das subjektive Wohlbefinden nur auf der Basis von Bevölkerungsbefragungen zu erfassen. Die kom-

1 Damit ist eine komplette Wahlperiode ohne eine derartige Berichtsarbeit vergangen.

munale Sozialberichterstattung dürfte normalerweise nicht in der Lage sein, derartige Bevölkerungsbefragungen regelmäßig durchzuführen und zu finanzieren. Für die deutsche Hauptstadt handelt es sich jedoch um eine angemessene und – bei vorhandenem politischen Willen – finanzierbare Aufgabe, mit der die Sozialberichterstattung und letztlich auch die Sozialpolitik qualitativ verbessert werden könnte.

Im Folgenden werden exemplarisch zwei Beispiele der Sozialberichterstattung in Berlin vorgestellt, je eines für die Landes- bzw. die Bezirksebene, in denen der integrative Ansatz einen konzeptionellen Schwerpunkt bildet.

Sozialstrukturatlas Berlin 2003

Seit 1990 erscheint in unregelmäßigen Abständen der Sozialstrukturatlas Berlin (Senatsverwaltung für Gesundheit ... 2004). Die 2004 publizierte jüngste Folge (der Vorgänger entstammt dem Jahr 1999) belegt erneut die zentrale Bedeutung dieser Publikation im Rahmen der Sozialberichterstattung der Hauptstadt.

Keine andere periodische Veröffentlichung bietet auf der Basis amtlicher statistischer Daten ein so umfassendes Bild der Sozialstruktur Berlins in tief gestaffelter räumlicher Gliederung mit der Möglichkeit des räumlichen und zeitlichen Vergleichs. Der Sozialstrukturatlas repräsentiert überzeugend das Konzept einer Integration von Gesundheits- und Sozialberichterstattung.

Streng genommen und institutionell, ist der Sozialstrukturatlas Teil der Gesundheitsberichterstattung. Und er verkörpert den Vorzug (zumindest einer wichtigen Richtung) der Gesundheitsberichterstattung, dass sie von vornherein den Rahmen von »Gesundheit« im engeren Sinne sprengt und – geleitet von der Frage nach den gesellschaftlichen Voraussetzungen für Gesundheit – die sozialen Verhältnisse und damit die Sozialstruktur in den Blick nimmt. Dies ist denn auch der erste Satz: »Sozialstrukturanalysen gehören mittlerweile zum Standardrepertoire der Berliner Gesundheitsberichterstattung« (ebenda S. 7).

Nicht überschätzt werden kann der Einfluss des Sozialstrukturatlas' auf das öffentliche Bewusstsein über die sozialräumliche Ungleichheit Berlins und auf die Diskussion über Notwendigkeiten und Wege, Tendenzen der sozialräumlichen Polarisierung gegenzusteuern.

Jede Folge des Sozialstrukturatlas weist gegenüber der vorausgegangenen wichtige Verbesserungen auf, und zugleich ist Kontinuität ein charakteristisches Qualitätsmerkmal dieser Berichtsform. Sie ist z. B. gekennzeichnet durch die Komplexität und relative Stabilität des Variablensettings, durch die Verankerung in der faktorökologischen Tradition und damit durch die Methodik der Faktorenanalyse sowie durch das Bestreben, die sozialräumlichen Strukturen in möglichst großer räumlicher Tiefe zu analysieren.

Ein entscheidender Fortschritt der letzten Auflage besteht in der zusätzlichen Faktorenanalyse von Variablen der Veränderung. So lassen sich die räumlichen

Einheiten in zweifacher Hinsicht charakterisieren: zum einen in Bezug auf die »aktuelle« soziale Situation durch den Sozialindex, zum anderen im Hinblick auf die charakteristische Tendenz der Veränderung der sozialen Struktur mittels des Veränderungsindex (»Sozialindex (Δt)«²). Zwar waren Zeitvergleiche auch schon in den früheren Ausgaben, insbesondere durch den Rangzahlenvergleich nach »altem« und »neuem« Sozialindex möglich, doch führt die faktoranalytische Methode zu aussagekräftigeren Ergebnissen. Das zeigt sich eindrucksvoll bei der Veranschaulichung des Zusammenhangs von Sozialstruktur und ihrer Veränderung in der zweidimensionalen Darstellung mittels der Vier-Quadranten-Grafik.

Die faktoranalytische Untersuchung der sozialräumlichen Struktur und ihrer Entwicklung (Kapitel 3) wird ergänzt durch ein umfangreiches 4. Kapitel, in dem weitere Dimensionen (z. B. [Einkommens-]Armut, [Kinder-]Gesundheit, Sterblichkeit, Wanderung) in sozialstrukturellen bzw. sozialräumlichen Zusammenhängen dargestellt werden.

Über Sozialberichterstattung im engeren Sinne hinausgehend wird in einem gesonderten Kapitel aufgezeigt, wie die Analyseergebnisse sozialplanerisch nach dem Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit so umgesetzt werden können, dass räumliche Einheiten, z. B. Bezirke, »mit der schlechtesten Sozialstruktur ... den größten Anteil an der zu verteilenden Bestandsgröße erhalten« (ebenda, 13).

Die zweidimensionale Einordnung der räumlichen Einheiten nach Sozialindex zum einen und Sozialindex (Δt) zum anderen sollte dann aber auch Konsequenzen für die praktische Sozialpolitik haben. Denn beide Indexe haben ihre eigene Relevanz, und deshalb sollten beide auch gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Umverteilung von personellen und finanziellen Ressourcen, wie sie im Kapitel 2 nahe gelegt und durch Formeln konkretisiert wird, berücksichtigt indes nur den Sozialindex. Das ist insbesondere unter dem Gesichtspunkt unverständlich, dass die Beachtung des Veränderungsindex' bei der Ressourcenverteilung ja präventiv einem weiteren Abwärtsdriften sozial gefährdeter Gebiete entgegenwirken könnte.

Ein umfangreiches 5. Kapitel »Sozialstruktur und Planung« belegt die große Bedeutung, die die Autoren der Verbindung von Sozialraumanalyse und räumlich konkreter und differenzierter Sozialplanung beimessen.

Die weiteren Aussagen beziehen sich auf die sozialräumliche Analyse im Kapitel 3 »Zu den räumlichen Grunddimensionen des Sozialraums«. Dieses Kapitel ist der eigentliche Kern des Sozialstrukturatlas. Hier werden die komplexen Analysen zur sozialräumlichen Situation und Entwicklung vorgenommen. Hier erweist sich auch die Periodizität des Berichts, indem Bezüge zu den vorausgegangenen Ausgaben hergestellt werden und entsprechende zeitliche Vergleiche erfolgen. Der integrative Ansatz der Sozialraumanalyse wird nicht zuletzt in der Vielfalt der Indikatorenbereiche deutlich.

2 Der griechische Buchstabe Delta (Δ) wird in der Mathematik als Zeichen für Differenz verwendet.

Auch deshalb eignet sich das dritte Kapitel der jüngsten Neuauflage als integratives Basismodul im Rahmen einer systematischen Sozialberichterstattung Berlins. Allerdings wäre dazu noch eine Voraussetzung zu erfüllen – die regelmäßige periodische Erscheinungsweise in kürzeren Intervallen. Nicht zuletzt belegt der Veränderungsindex die hohe Dynamik der sozialen Entwicklung – oft genug in Form der sozialen Verschlechterung. Angesichts dessen erscheint der Sozialstrukturatlas in zu großen Zeitabständen (einmal je Legislaturperiode?). Im Jahr 2007 werden statistische Angaben zur sozialräumlichen Situation mit der »Aktualität« von 2002 nur noch eine begrenzte Zuverlässigkeit haben. Möglicherweise könnte sich der Aufwand für eine Aktualisierung der Datenbasis in Grenzen halten, wenn im zweijährigen Rhythmus eine aktualisierte »Kernstatistik« des Sozialstrukturatlas erschiene. Das entspräche auch besser der wichtigen Funktion der Sozialberichterstattung – als Frühwarnsystem der sozialen Entwicklung zu fungieren.

Die Analyse erlaubt die Identifizierung räumlicher sozialer Brennpunkte wie auch von privilegierten Gebieten. Räumlich wird differenziert zwischen alten und neuen Bezirken, aber auch kleinräumig nach Statistischen Gebieten und Verkehrszellen. Die Indikatorenbasis für die Analyse der Bezirke ist sehr viel umfangreicher als im Falle der Statistischen Gebiete und Verkehrszellen. Trotz mancher Fortschritte in der Bereitstellung kleinräumiger statistischer Daten ist das Indikatorenangebot für Statistische Gebiete und besonders auch für Verkehrszellen noch immer recht bescheiden. Dabei gibt es auch objektive Grenzen. So ist z. B. die Auswertung der Ergebnisse des Mikrozensus auf Grund der geringen Fallzahlen nicht für bezirkliche Subräume möglich. Die Beschränkung des Indikatorensets für die kleinräumige Analyse auf nur vier Merkmale und damit der Verzicht etwa auf Aspekte der Beschäftigtenstruktur oder der Struktur der Arbeitslosen ist indes nicht aus einem zu geringen Datenangebot erklärbar.

Die Orientierung an der alten Bezirksstruktur erweist sich durchaus als Vorteil, weil so die sozialräumliche Differenzierung Berlins weniger grob ausfällt. Und vor allem besteht so die Möglichkeit zu beobachten, ob sich die fusionierten Teile der neuen Großbezirke sozial aufeinander zu bewegen oder nicht. Die Faktorenanalyse auf der Ebene der Bezirke basiert auf einer Vielzahl sozial relevanter Indikatoren der sozialdemografischen Struktur (Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur), der Bildung und des Erwerbslebens, des Einkommens, der sozialen Belastung (z. B. Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe) und des Gesundheitszustands. Nicht recht plausibel ist, warum dynamische demografische Indikatoren nicht in die Faktorenanalyse einbezogen wurden. Das betrifft insbesondere die natürliche Bevölkerungsbewegung und die Wanderung.

Der aufschlussreichen Präsentation der einzelnen Indikatoren schließen sich multivariate Analysen von Variablenansätzen an, zunächst auf Basis der Bezirke, dann auch – mit reduziertem Datensatz – in Bezug auf die Statistischen Gebiete und Verkehrszellen. Im Ergebnis der Faktorenanalyse konnte mit dem Faktor »Sozial-

index« jeder einbezogenen Raumeinheit ein Maß der sozialen Belastung zugeordnet werden, womit auch eine Rangfolge fixiert war. Überdies erbrachte die Analyse aufschlussreiche – wenngleich wohl nicht unerwartete – Zusammenhänge zwischen den verschiedenen Variablen, z. B. zwischen Indikatoren der Gesundheit und der sozialen Belastung. Die faktoranalytische Berechnung des Sozialindex(Δt) aus Variablen der sozialstrukturellen Veränderung wurde bereits erwähnt.

Im Vergleich zu den vorangegangenen Ausgaben des Sozialstrukturatlas ist nunmehr nicht nur die sozialräumliche Situation, sondern auch deren Dynamik zu erkennen. Der Sozialindex(Δt) belegt zum einen eine generelle Verschlechterung der sozialen Lage in Berlin. Zum anderen zeigt er einen Trend der sozialen Polarisierung auf, des verstärkten Abdriftens benachteiligter Gebiete, einer wachsenden sozialen Distanz zwischen sozial privilegierten und deprivierten Regionen. »Regionen mit einer ›schlechten‹ Sozialstruktur haben auch mit der höchsten Verschlechterung zu ›kämpfen‹ und umgekehrt« (ebenda, 59).

Die sozialräumliche Schere öffnet sich auch in Ostberlin mehr und mehr. D. h. die in den 90er Jahren zunächst noch vorhandene sozialräumliche Nivellierung Ostberlins wird mehr und mehr überwunden. Vor dem Hintergrund einer generellen Verschlechterung der sozialen Lage zwischen 1995 und 2002 hat einerseits Köpenick nach Zehlendorf von allen Altbezirken den geringsten Rückgang hinzunehmen. Andererseits wird nur für Wedding eine noch größere Verschlechterung ausgewiesen als für Marzahn (ebenda, S. 60).

Unter dem Gesichtspunkt der kleingliedrigen sozialräumlichen Struktur sind die Ostberliner Bezirke weniger nivelliert als es im Bezirksvergleich erscheint. Allgemein ist vor allem auffällig, dass sich in den drei ehemaligen Neubaubezirken Marzahn, Hohenschönhausen und Hellersdorf die sozialräumliche Situation besonders deutlich verschlechtert hat. Das Problem dieser Gebiete ist also weniger die gegenwärtige soziale Lage (die entspricht – gemessen am Sozialindex – eher dem Berliner Standard), sondern die beschleunigte Tendenz der Verschlechterung der sozialen und sozialräumlichen Situation. Die Gefahr des weiteren sozialen Abdriftens ist real. Angesichts der Dynamik dieser Prozesse ist es nötig, die Veränderungen in kürzeren Intervallen zu beobachten, als dies die Publikationsfolgen des Sozialstrukturatlas vorsehen.

Der Sozialstrukturatlas ist ein zentrales Basisdokument in der Gesundheits- und Sozialberichterstattung Berlins und von großer Bedeutung für die Formierung, Verbreitung und Legitimierung vielfältiger Formen der Sozialberichterstattung auf der gesamtstädtischen Ebene wie in den Bezirken. Beispielhaft ist das integrative, ressortübergreifende oder gar ressortignorierende Konzept des Sozialstrukturatlas. Er ist orientiert am Leitziel einer integrierten Gesundheits- und Sozialberichterstattung.

Mit jeder Auflage des Sozialstrukturatlas gerät auch die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Sozialberichterstattung immer wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit.

Einerseits enthält der Sozialstrukturatlas bereits relativ konkrete Schlussfolgerungen bis hin etwa zum Algorithmus von Umverteilungen zu Gunsten benachteiligter Gebiete, womit politische Entscheidungen quasi in die Sozialberichterstattung verlagert sind. Die Politik sieht sich in der Pflicht, mit vielfältigen Maßnahmen prekären sozialräumlichen Situationen und Entwicklungen gegenzusteuern. Diese Bemühungen sind auf vielen Gebieten (Quartiersmanagement, Stadtumbau, Bildungswesen, Integrationspolitik, Ressourcenverteilung ...) unübersehbar, unerlässlich und sicher auch nicht erfolglos.

Andererseits ist Kommunalpolitik objektiv außerstande, soziale Missstände zu beseitigen (wohl aber zu entschärfen), die extern oder gar gesamtgesellschaftlich verursacht sind. Es ist deshalb kein Beleg der Erfolglosigkeit etwa der Quartiersmanagement-Arbeit, wenn die sozialräumliche Polarisierung trotz aller Bemühungen fortschreitet. Unter den Bedingungen anhaltender Exklusion großer Teile der Stadtbevölkerung vom Arbeitsmarkt, bei fortschreitender Privatisierung sozialer Risiken und mit dem Abbau sozialstaatlicher Einflüsse auf dem Wohnungsmarkt sind die Instrumente der Kommunalpolitik zu schwach, um die sozialen Spaltungen zu überwinden. Die Betonung dieser Tatsache soll keineswegs die – wie gesagt unerlässlichen – lokalen Bemühungen gering schätzen. Es geht jedoch darum zu betonen, dass auch die öffentlichen Debatten zu einem kommunalen Sozialbericht sich nicht in kommunalen Forderungen und Folgerungen erschöpfen dürfen, sondern auch in einen gesellschaftspolitischen Diskurs münden sollten. Es geht immer auch darum, gesellschaftliche Veränderungen anzumahnen und einzuklagen, die außerhalb der kommunalpolitischen Verantwortung liegen.

»RBS-Projekt«:

Möglichkeiten für eine integrierte Sozialberichterstattung auf Bezirksebene

Erfahrungen aus den Basisberichten für Lichtenberg und Marzahn-Hellersdorf

Die Berliner Bezirksämter leisten eine beachtliche Berichtstätigkeit, deren Ergebnisse in ihrem gesamten Umfang und ihrer Vielschichtigkeit im Rahmen dieser Studie nicht erfasst werden können. Die Palette der Berichtstätigkeit reicht von einzelnen durch die Bezirksverwaltungen, teilweise im Auftrage der BVV, erstellten Sozialberichten, über Leistungsberichte der Sozial- und Jugenddezernenten mit Angaben zur Sozialstruktur im Bezirk bis zu Berichten im Rahmen von Verpflichtungen, die Bezirke mit dem Beitritt zum Gesunde-Städte-Netzwerk eingegangen sind.

Ohne diese umfassende Berichtstätigkeit schmälern zu wollen, ist als entscheidendes Defizit vor allem die mangelnde überbezirkliche Vergleichbarkeit zu konstatieren. Deshalb soll an dieser Stelle anstatt der beispielhaften Behandlung einzelner Berichte aus Berliner Bezirken ein Exkurs zu einer Projektarbeit von isda vorgenommen werden, der Möglichkeiten und Schlussfolgerungen für eine vergleichbare integrierte Sozialberichterstattung auf Bezirksebene aufzeigen kann.

Die Berliner Bezirke Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg beteiligten sich ebenso wie acht ostdeutsche kreisfreie Städte an dem Projekt »Gesundheit« als integrierendes Leitziel in der Konzeption und Erprobung eines regionalen Berichtssystems nachhaltiger Entwicklung«, dem so genannten **RBS**-Projekt. Es wurde durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert und vom Institut für Medizin-Soziologie am Zentrum für Psychosoziale Medizin des Universitätsklinikums Hamburg-Eppendorf koordiniert. Mit der Untersuchung für die beiden Berliner Bezirke wurde isda beauftragt.

Worum geht es? Alle beteiligten Kommunen gehören dem Gesunde-Städte-Netzwerk an. Gesundheit fungiert somit gewissermaßen bereits als integrierendes Leitziel in der Kommunalpolitik der Mitglieder und damit als eine ressortübergreifende Aufgabe, die weit über Medizin und Gesundheitswesen hinausgeht. Gesundheits- und Sozialberichterstattung benötigt eine dementsprechende thematische Breite, denn gesundheitsfördernde Bedingungen betreffen die Kommune als Ganzes, sie sind in allen Lebensbereichen zu stärken, namentlich in Bezug auf Arbeiten, Wohnen, Umwelt. Im Gesunde-Städte-Projekt bilden Gesundheit und nachhaltige Entwicklung eine Einheit. Nachhaltige Entwicklung ist auch Hauptanliegen der Lokalen Agenda 21, doch spielt das Leitziel Gesundheit hier oft noch nicht die angemessene Rolle.

Indem ein geeignetes System der Gesundheits- und Sozialberichterstattung entwickelt und getestet wird, soll das Projekt eine Kommunalpolitik unterstützen, die beide Leitziele – »Gesundheit« und nachhaltige Entwicklung – integriert.

Mit einem Satz von 35 Kernindikatoren soll die soziale Situation in jeder der beteiligten Kommunen beschrieben werden können. Diese Indikatoren sind sieben Bereichen zugeordnet: Demografie, kommunale Ökonomie, Gesundheit, Soziales, Bildung, Umwelt und Wahlen/Partizipation.

Ein Hauptergebnis sei vorweggenommen: Das ausgewählte Paket der Schlüsselindikatoren erwies sich alles in allem als geeignet für eine integrierende kommunale Basisberichterstattung. Die sieben Berichtsfelder geben dem Basisbericht die nötige komplexe Struktur. Bei einzelnen Indikatoren gab es zum Teil Probleme. Im Unterschied zu den am Projekt beteiligten acht kreisfreien Städten sind Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg keine selbständigen Kommunen, sondern Verwaltungseinheiten innerhalb der Stadt Berlin mit stark eingeschränkten Selbstverwaltungskompetenzen. Dies hat auch Konsequenzen für die nutzbare statistische Basis. Wichtige Indikatoren werden nicht für die Bezirksebene, sondern nur für die Gesamtstadt ausgewiesen. Defizite traten auch in Bezug auf das kleinräumig strukturierte Datenangebot auf. Darauf ist zurückzukommen.

Tabelle 1

RBS-Projekt: 35 Kernindikatoren Verfügbarkeit auf der Berliner Bezirksebene			
Berichtsfeld/Kernindikator	vor- handen	klein- räumig	nicht vor- handen
I. Demografische Daten			
1. Gesamteinwohnerzahl	X	X	
2. Geburten/Sterbefälle	X		
3. Wanderungssaldo: Ab- und Zuwanderung	X	X	
4. Anteil Ausländer an Gesamtbevölkerung	X	X	
5. Anteil von Altersgruppen an Gesamtbevölkerung	X	X	
II. Kommunale Ökonomie			
6. Bruttowertschöpfung in EUR je EW			X
7. Verhältnis Einnahmen/Ausgaben pro HH-Jahr			X
8. Pro-Kopf-Verschuldung in EUR			X
9. Wohnungsleerstand	X		
10. Erwerbstätigenquote (Erwerbstätige 15-65 Jahre)	X		
11. Erwerbstätige nach Stellung im Berufsleben	X		
12. Unternehmensbestand (+ Neugründungen - Insolvenzen)	X		
III. Gesundheit			
13. Vorzeitige Sterblichkeit nach vermeidbaren Todesursachen, Suizide	(X)*		
14. Ausgewählte meldepflichtige Erkrankungen	X		
15. Transportmittelunfälle (Verletzte und Tote)	X		
16. Zahngesundheit von Kindern	X		
17. Anzahl der ambulant tätigen Ärzte und Zahnärzte	X		
18. Schwerbehinderte Menschen	X		
19. Impfungen bei Kindern zum Zeitpunkt der Schuleingangsuntersuchungen	(X)*		
IV. Soziales			
20. Haushaltsgrößen (Ein-Pers.-HH, HH mit Kindern etc.)	X		
21. Wohnraum (qm pro Person)	X		
22. Arbeitslosenquote nach ausgewählten Strukturmerkmalen	X	(X)*	
23. Sozialhilfequote nach ausgew. Strukturmerkmalen	X	(X)*	
24. Zahl der Wohngeldempfänger (Haushalte)	X		
25. Durchschnittliche Einkommen je Steuerpflichtigen	X		
26. Verteilung der Einkommen	X		
27. Jugenddelinquenz (Rohheitsdelikte, Verstöße gegen Betäubungsmittelges.)			X
V. Bildung			
28. Schüler nach Schularten (7. Klasse)	X		
29. Schulabgänger nach Schulabschluss (auch ohne Schulabschluss)	X		
VI. Umwelt			
30. Flächennutzungsstruktur	X		
31. Modal-Split bzw. PKW pro 1.000 Einwohner			X
32. Lärmbelastung (abh. v. Messstationen)			X
33. Luftbelastung (abh. v. Messstationen)			X
VII. Wahlbeteiligung/Partizipation			
34. Wahlbeteiligung aller Wahlberechtigten bei Kommunalwahlen	X		
35. Zahl der Selbsthilfegruppen/Selbsthilfegruppendichte	(X)*		

* mit Einschränkungen oder nicht in gewünschter Form vorhanden

Zu einigen Befunden zur sozialen Situation und Entwicklung beider Bezirke Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg haben – verglichen mit den anderen Bezirken Berlins – eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten der sozialen Struktur, der sozialen Lage und ihrer Entwicklung.

Das betrifft z. B. einen hohen Anteil junger Bevölkerung, aber Defizite im jüngeren Kindesalter, die Konzentration von Spätaussiedlern, Bevölkerungsverluste, aber eine wachsende Zahl von Privathaushalten, die Dominanz von Einkind-Haushalten unter den Haushalten mit Kindern, Defizite in der verfügbaren Pro-Kopf-Wohnfläche, durchschnittliche, aber rasch wachsende Arbeitslosenquoten, einen hohen Anteil Jugendlicher unter den Arbeitslosen und hohe Anteile Arbeitsloser unter der Sozialhilfepopulation. Hinsichtlich der Berufstätigenstruktur weisen beide Bezirke relativ hohe Anteile von Arbeitern auf, während Selbständige stark unterrepräsentiert sind und sich ihr Anteil sogar weiter vermindert. Beide Bezirke sind unterproportional mit Betrieben und betrieblichen Arbeitsplätzen ausgestattet. Beide Bezirke haben einen schnell wachsenden Wohnungsleerstand.

Dieser große Vorrat an Gemeinsamkeiten hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass es sich um benachbarte Bezirke im Osten Berlins handelt, die beide auch Standorte von Großsiedlungen sind und auch periphere Gebiete umfassen.

Ein Unterschied fällt besonders auf: In Marzahn-Hellersdorf sind die Abweichungen vom Bezirkstrend zumeist stärker ausgeprägt als in Lichtenberg.

Darüber hinaus bestehen zwischen beiden Bezirken weitere strukturelle Differenzen. Z. B. gibt es in Marzahn-Hellersdorf mehr unter 20-Jährige als 60-Jährige und Ältere, die umgekehrte Relation besteht – wie in den meisten Bezirken – in Lichtenberg. Hier ist die Wanderungsbilanz der 15- bis 25-Jährigen positiv. Dem steht in Marzahn ein negativer Saldo auch dieser Altersgruppe entgegen. Marzahn-Hellersdorf ist ein Bezirk mit besonders hohem Anteil an Eigentumswohnungen. In Lichtenberg trifft dies auf Mietwohnungen zu. Vor allem aber sind in Marzahn-Hellersdorf die sozialräumlichen Kontraste wesentlich stärker als in Lichtenberg.

Diese Unterschiede sind u. a. darauf zurückzuführen, dass Lichtenberg größere innerstädtische Gebiete mit traditioneller großstadtypischer Bausubstanz umfasst. Marzahn-Hellersdorf ist hingegen baulich-räumlich durch die Polarität von Großsiedlung und Siedlungsgebiet geprägt. Dabei dominiert eindeutig die Großsiedlung (72 Prozent EW).

Der polaren baulich-räumlichen Struktur des Bezirks entspricht eine sozialräumliche Spaltung mit deutlicher Tendenz zur Polarisierung: Zwischen Siedlung und Großsiedlung besteht ein starkes und wachsendes Sozialgefälle.

Dies zeigt sich auch im Vergleich der Planungsregionen bzw. Stadtteile beider Bezirke. Von vier Stufen der sozialen Belastung (unter Beachtung der Entwicklungstendenz) entfallen die beiden oberen Stufen ausschließlich auf Stadtteile in (den Großsiedlungen von) Marzahn-Hellersdorf.

Im Vergleich *aller Berliner Verkehrszellen* (>1.000 EW) hinsichtlich der sozialen Belastung in Kombination mit deren Entwicklungstendenz erweist sich: In den

Großsiedlungen von Marzahn-Hellersdorf ist ein großer Teil der Verkehrszellen mit besonders hohem Niveau der Belastung und starker Tendenz zur Verschlechterung konzentriert (vgl. Sozialstrukturatlas). Im Dezember 2003 waren vier der zehn Verkehrszellen mit der höchsten Arbeitslosigkeit im Berlin-Maßstab aus Marzahn-Hellersdorf, acht von zehn Verkehrszellen mit der höchsten Zunahme der Arbeitslosigkeit und alle zehn Verkehrszellen mit dem höchsten Wachstum des Sozialhilfebedarfs.

Die Tendenz des sozialen Abgleitens von Quartieren der Großsiedlungen von Marzahn-Hellersdorf und z. T. auch von Hohenschönhausen ist nicht mehr nur eine Gefahr, sondern Realität. Relativ neu ist daran, dass sich sozial besonders belastete Gebiete auch an der Peripherie der Stadt herausbilden, also nicht mehr nur im innerstädtischen Bereich konzentriert sind.

Das gegenteilige Extrem, Verkehrszellen mit minimaler sozialer Belastung und relativ günstigen Tendenzen ihrer Entwicklung sind ebenfalls im Bezirk Marzahn-Hellersdorf, nicht aber in Lichtenberg, lokalisiert.

Einige Schlussfolgerungen bezüglich der sozialen Situation

Angesichts der hohen Zahl gemeinsamer Probleme und des regionalen Zusammenhangs (»Stadtraum Ost«) beider Bezirke empfiehlt sich eine Zusammenarbeit der Kommunalverwaltungen, von Experten und Abgeordneten bei der Erarbeitung gemeinsamer Lösungsansätze und im Sinne von Erfahrungsaustauschen.

Von großer, für Marzahn-Hellersdorf sogar von entscheidender Bedeutung ist die Perspektive der Großsiedlungen. Wichtig ist, einerseits das Potenzial an junger Bevölkerung im Bezirk zu halten und zu nutzen. Zum anderen gilt es, Vorbereitungen darauf zu treffen, dass die Großsiedlungen in den nächsten drei Jahrzehnten Konzentrationsräume einer überalterten Bevölkerung sein werden. Der Grad der Überalterung hängt wesentlich davon ab, in welchem Umfang der Stadtbau weitergeführt und zu einer neuen Wohnqualität in den Großsiedlungen beitragen kann. Das positive Echo zu den Umbaumaßnahmen in Marzahn-Nord begründet die Erwartung, dass es gelingen kann, das negative Fremdimage der »Plattenbauten« abzubauen und die soziale Struktur dieser Gebiete durch Zuwanderung allmählich wieder aufzuwerten. Marzahn-Hellersdorf könnte vor einer Trendwende stehen, der lange Zeitraum anhaltenden und starken Bevölkerungsverlustes bald vorbei sein. Eine solche Trendwende sollte durch die massive Weiterführung des Stadumbauprogramms unterstützt werden, wobei notwendiger Abriss konsequent mit der Aufwertung der verbleibenden Bausubstanz zu verbinden ist. Gegenwärtig zielt aber die Senatspolitik wohl eher darauf, das Stadumbauprogramm auf ein Abrissprogramm zu reduzieren, ohne dass wesentlich in eine höhere Attraktivität der Wohngebiete investiert wird.

Man kann davon ausgehen, dass die besondere Förderung der benachteiligten Quartiere von den stadtpolitischen Akteuren auf der Ebene der Bezirke wie der Gesamtstadt als wichtige Schwerpunktaufgabe betrieben wird (Häußermann 2006,

20). Dabei spielt das Programm »Soziale Stadt« eine große Rolle. Stärker beachtet werden muss, dass die Stadtgebiete mit besonderem Förderungsbedarf in der Ostberliner Neubauregion in vieler Hinsicht mit anderen sozialen Problemen konfrontiert sind als die sozialen Brennpunkte in der Berliner Innenstadt.

Zur Verfügbarkeit und Eignung der Indikatoren

Da auf der Ebene eines Berliner Bezirks verschiedene Kernindikatoren nicht verfügbar sind, kann ein Basisbericht den Ansprüchen einer integrierten Gesundheits- und Sozialberichterstattung nur eingeschränkt gerecht werden. Dazu ist das Datenangebot noch zu lückenhaft (Umwelt) und/oder nicht für die sozialräumliche Binnenanalyse geeignet (Gesundheit), z. T. genügt die Qualität der Indikatoren noch nicht den Anforderungen der Vergleichbarkeit zwischen den Bezirken (z. B. Jugenddelinquenz).

Notwendig ist vor allem eine Verständigung darüber, welche Indikatoren nötig sind, um den Prozess einer gesunden und nachhaltigen Stadtentwicklung durch ein angemessenes Monitoring begleiten zu können. Insbesondere ist zu klären, inwieweit Gesundheits- und Umweltdaten auch für Subräume der Bezirke (wie z. B. Stadtteile) bereitgestellt werden sollten und könnten.

Angesichts der sozialstrukturellen Besonderheiten beider Bezirke sollten Maßnahmen getroffen werden, um

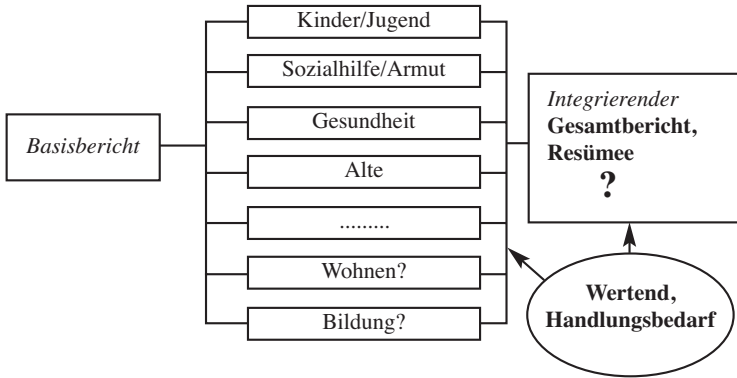
- 1) die Integrationsbedürfnisse und -erfordernisse von Spätaussiedlern zu analysieren
- 2) das Berichtsthema Kinder- und Jugendhilfe besser zu erfassen.

Vorschläge zum Aufbau eines Systems der integrierten Gesundheits- und Sozialberichterstattung eines Berliner Bezirks

Eine Berichterstattung, die das Ziel einer sozialen, gesunden und nachhaltigen Stadtentwicklung verfolgt, muss sektorübergreifend organisiert und koordiniert sein. Dafür sind entsprechende strukturelle Voraussetzungen zu schaffen.

Ausgangspunkt und Grundlage des Berichtssystems ist der Basisbericht, der über die soziale Lage und die Tendenzen ihrer Entwicklung im Bezirk informiert und als gemeinsame Bezugsbasis für die einzelnen Fachberichte fungiert. Er sollte durch Akteure der verschiedenen Bereiche – z. B. in einer intersektoralen Arbeitsgruppe – kooperativ erstellt werden.

Abbildung 1
Integriertes Berichtssystem
Basisbericht – Spezialberichte – Resümee



In der Verantwortung der Ressorts entstehen die Fachberichte. Welche Themen dabei in welcher zeitlichen Folge zu erarbeiten sind, bedarf der politischen Entscheidung und Kontrolle. Fachberichte sind gewissermaßen offene Enden eines Berichtssystems. Mit einem resümierenden, integrierenden Gesamtbericht könnte – z. B. gegen Ende einer Legislaturperiode – die Bilanz aus Basis- und Fachberichten gezogen und Handlungsbedarf für die kommunale Sozialpolitik und die Ausgestaltung des Berichtssystems formuliert werden.

In jeder Wahlperiode sollte ein Beschluss (Plan) des Bezirksamtes zur Gesundheits- und Sozialberichterstattung gefasst werden, in dem die zu erstellenden Sozialberichte, die wichtigsten Qualitätsstandards, Festlegungen zur Datenbasis, Vorgaben zur Beratung der Berichte in Gremien (BVV, Ausschüssen, Stadtteilkonferenzen ...), zu Präsentation und Diskurs in der Öffentlichkeit, zur Beratung von Schlussfolgerungen etc. fixiert werden. Dabei geht es um Prinzipien, weniger um Detailvorgaben. Entscheidende Frage ist: Wie sollte ein System der Berichterstattung im Bezirk gestaltet sein, damit es die Umsetzung der Leitbilder einer sozialen, gesunden und nachhaltigen Stadtentwicklung effektiv unterstützt?

Einmal jährlich sollte eine Beratung des Bezirksamtes zum Stand der Sozialberichterstattung über die vorliegenden Sozialberichte, Wertungen und Schlussfolgerungen/Festlegungen, öffentliche Resonanz etc. sowie zur Berichterstattung im Folgejahr erfolgen.

Literatur:

- Abgeordnetenhaus von Berlin 2002: Wortprotokoll Ausschuss Gesundheit/Soziales/Migration/Verbraucherschutz 15/13
- Bundesrat, 2004: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Strategien zur Stärkung der sozialen Integration – Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 – Aktualisierung 2004, – Deutschlands Beitrag zum ersten Europäischen Sozialschutzbericht – Drucksache 456/04
- Häußermann, Hartmut 2006: Desintegration durch Stadtpolitik? Essay. In: APuZ 40-41/2006, 14-22. 6
- Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, 1999: Konzept für eine Sozialberichterstattung (Mitteilung zur Kenntnisnahme, Drs. 13/4067)
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2002: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2004: Sozialstrukturatlas Berlin 2003 – Ein Instrument zur quantitativen, interregionalen und intertemporalen Sozialraumanalyse und -planung. Spezialbericht 2004-1
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2005: Konzepte und Methoden zur Abbildung von Lebenslagen – Bildung von Lebenslagen-Indices am Beispiel der Berliner Sozialhilfestatistik
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2006a: Gesundheitsberichterstattung Berlin, Basisbericht 2005 – Daten des Gesundheits- und Sozialwesens
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2006b: Zur gesundheitlichen und sozialen Lage von Kindern in Berlin – Ergebnisse und Handlungsempfehlungen auf der Basis der Einschulungsuntersuchungen 2004 –Spezialbericht 2006-1
- Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (Hrsg.) 2000: Berliner Kinder- und Jugendbericht. Berlin
- Statistisches Landesamt Berlin 2003: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin

2.4.2 Sozialberichterstattung im Land Brandenburg

Einige Aspekte der Sozialberichterstattung in Brandenburg

Andrea Reimann (Mitarbeit Rainer Ferchland)

Im Jahr 2000 wurde in Brandenburg ein wichtiger Schritt zur Qualifizierung der Sozialberichterstattung getan. Erstmals erschien, herausgegeben vom Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, der Band »Sozialberichterstattung. **Brandenburger Sozialindikatoren 2000**« mit einem umfangreichen und komplexen »Tabellenanhang« (Ministerium für Arbeit ... 2000). Das Vorhaben bestand darin, die Daten im Rhythmus von zwei bis drei Jahren regelmäßig zu aktualisieren, um so die Öffentlichkeit »über soziale Strukturen und Prozesse regelmäßig, systematisch und fortschreibungsfähig zu informieren« (ebenda, 5). Das Projekt wurde in Angriff genommen, weil die Herausgeber in Deutschland einen einheitlichen Sozialindikatorenansatz vermissen, »der eine bundesweite Vergleichbarkeit sozialer Entwicklung zulassen würde bzw. auf dessen Basis soziale Entwicklung, soziale Probleme und sozialer Handlungsbedarf in den einzelnen Bundesländern transparent und vergleichbar dargestellt werden könnten« (ebenda).

Mittlerweile liegt mit den »Brandenburger Sozialindikatoren 2004« (Landesgesundheitsamt 2005) die fünfte Folge dieser Reihe vor. Eine textliche Interpretation der Datensammlung wie bei der Pilotauflage wird nicht mehr vorgenommen.

Räumlich sind die Daten bis in die Kreisebene (Landkreise, kreisfreie Städte) gestaffelt. Im räumlichen Vergleich können Bund, Länder und die Stadt- und Landkreise Brandenburgs miteinander in Beziehung gesetzt werden. Ferner werden engerer Verflechtungsraum (Brandenburger Teil) und äußerer Entwicklungsraum voneinander unterschieden.

Die Zeitreihen nehmen oft das Jahr 1994 zum Ausgangspunkt, weil sich erst ab 1993 die regionalen Verwaltungsstrukturen auf Basis neuer gesetzlicher Grundlagen formieren konnten.

Die Indikatoren sind in 9 Kapitel unterteilt: (1) (wirtschaftliche) Rahmenbedingungen, (2) Bevölkerung, (3) Arbeitsmarkt, (4) Einkommen, (5) Bildung, (6) Wohnen, (7) Gesundheit, (8) Behinderung und Pflege und (9) Politik und Rechtsstaat.

Der Datensatz im Indikatorenbericht hat anderen Anforderungen zu genügen als etwa das Statistische Jahrbuch des Landes Brandenburg. Insofern verbietet sich ein Vergleich zwischen beiden Dokumenten. Nichtsdestoweniger ist auf einige auffällige Vorzüge der Sozialindikatoren zu verweisen. Sie bestehen – neben der Konzentration auf wesentliche soziale Kennwerte – in einer besonders nutzer- und vergleichsfreundlichen Aufbereitung der Daten.

Brandenburg ist durch eine »kontinuierliche, differenzierte und regional-spezifische Berichterstattung über Art und Ausmaß der gesundheitlichen Ungleichheit« (Mielck 2005, 87) hervorgetreten. Das belegen auch die Brandenburger »Sozia-

Indikatoren« durch die Beobachtung des Zusammenhangs von sozialer Ungleichheit und Gesundheit.¹ So werden in den »Brandenburger Sozialindikatoren 2004« z. B. der Krankenstand der AOK-Mitglieder nach dem Niveau der Berufsausbildung sowie nach der beruflichen Stellung ausgewiesen, die subjektive Krankheitseinstellung im Zusammenhang mit der Schulbildung dargestellt, »medizinisch relevante« bzw. »frühförderrelevante« Befunde nach einem dreistufigen Sozialstatus differenziert sowie Handlungsbedarf² in Bezug auf Schüler der 10. Klassen bzw. Schulabgänger nach Schultypen ausgewiesen. Dabei zeigt sich jeweils eine höhere gesundheitliche Belastung der unteren Statusniveaus und umgekehrt.

Der tabellarische Teil der »Sozialindikatoren« ist zweifellos das Kernstück, das unverzichtbare Modul der Publikation. Dennoch ist es bedauerlich, dass mit dem Verzicht auf jegliche Interpretation auch die Chance vertan wird, die Tabellensammlung als Kern eines *Basisberichts im Rahmen der Sozialberichterstattung des Bundeslandes Brandenburg* zu nutzen. Etwa: Grundtendenzen der sozialdemografischen und sozialökonomischen Entwicklung Brandenburgs (im Ländervergleich, der Brandenburger Landkreise und Kreisfreien Städte im Kreisvergleich, Vergleich von äußerem Entwicklungsraum und innerem Verflechtungsraum).

Für die Sozialberichterstattung der Landkreise und kreisfreien Städte sind die Nutzungsmöglichkeiten dieser Datensammlung begrenzt, weil sie keinen Einblick in die interne sozialräumliche Struktur gewährt. In Bezug auf die Umlandkreise z. B. wäre dieser »Blick nach innen« besonders wichtig, weil sie eine duale sozialräumliche Struktur mit der Tendenz zur Polarisierung aufweisen. Sie besteht in der Spaltung zwischen dem Kreisgebiet, das zum engeren Verflechtungsraum gehört und dem übrigen Territorium des Kreises (äußerer Entwicklungsraum). Diese sozialräumliche Spaltung ist ein schwerwiegendes soziales Problem der Umlandkreise. Die für das ganze Bundesland charakteristische Dualität von Berlin-Umland- und peripheren Gebieten hat damit ihre Entsprechung in der dualen Raumstruktur der Umlandkreise.

Die Vorzüge der »Sozialindikatoren« machen also das Fehlen einer vergleichbar praktikablen und leistungsfähigen Datensammlung für die Ebene der Städte und Gemeinden deutlich bewusst. Es wäre somit folgerichtig, im Anschluss an die Erfahrungen und Erfolge bei der bisherigen Entwicklung des Sozialindikatorensystems ein Anschlussprojekt zu starten, um Sozialindikatoren für die Gemeindeberichterstattung zu erarbeiten und zu präsentieren.

- 1 Andere Ergebnisformen der Sozialberichterstattung widmen sich explizit der sozial bedingten gesundheitlichen Ungleichheit. Aufsehen erregte z. B. 1999 die Untersuchung des Zusammenhangs von sozialer Lage und Gesundheit auf der Basis von Einschulungsuntersuchungen, die zu der Kernaussage führte, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien weniger gesund und vermutlich auch hinsichtlich des Schulerfolgs tendenziell benachteiligt seien (Ministerium ... 1999, 12). 2001 wurde ein Bericht »Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen in Brandenburg« publiziert, der sich auch ausdrücklich an die Öffentlichkeit richtete mit dem Ziel, »einen öffentlichen Diskussionsrahmen (zu) schaffen, in dem Probleme thematisiert werden, ohne dass Lösungen schon immer vorzuzeigen wären« (Ministerium ... 2001, 5).
- 2 Ärztlicher Handlungsbedarf, Physiotherapie, Ergotherapie, Psychotherapie, Sprachheilbehandlung.

In der Sozialberichterstattung des Landes Brandenburg sind das **Thema »Demografischer Wandel«** und die damit verbundenen Konsequenzen und Gestaltungsoptionen für das Land erkennbar in den Vordergrund gerückt. Die Landesregierung mahnt angesichts der Neigung zur Hysterie und des Schürens von Ängsten bei diesem so kontrovers diskutierten Thema zur Zurückhaltung und zur Versachlichung der Debatte. Dennoch häufen sich die Berichte, Tagungen, Kongresse, Publikationen und Medienbeiträge zum Thema Demografie. In knapp zwei Jahren wurden zwei Demografie-Berichte (1. Bericht: Februar 2004 als umfassende Bestandsaufnahme; 2. Bericht 2005: Ursachen und Folgen, Strategien und Konsequenzen aus dem demografischen Wandel), ein Werkstatt-Bericht, eine Brandenburger Stellungnahme zum EU-Grünbuch, ein Strukturatlas, eine Bevölkerungsprognose bis 2030 veröffentlicht. Im Juni 2005 ist ein vom Land Brandenburg in Zusammenarbeit mit der Bertelsmann-Stiftung veranstalteter Demografiekongress durchgeführt worden. Zusätzlich fand eine landesweite Tagung unter dem Motto »Modellvorhaben zur Stabilisierung des ländlichen Raumes im demografischen Wandel (Modellregionen: Ucker Region, Naturparkregion Uckermärkische Seen, Region Fläming-Havel) statt. Aufgabe der Tagung war es, die sich durch den demografischen Wandel bietenden Chancen für die Erschließung neuer Entwicklungsfelder im ländlichen Raum (insbesondere Kaufkraftmobilisierung durch die zu erwartende Zunahme der Nachfrage älterer Bürger nach Gesundheits- und haushaltsnahen Dienstleistungen, Wohnungsangeboten, Freizeit- und Kommunikationsangeboten sowie den Senientourismus) aufzuzeigen.

Auch die künftige Fördermittelpolitik des Landes soll der demografischen Entwicklung, insbesondere der Abwanderung durch Stärkung von arbeitsplatzschaffenden Wachstumskernen entgegensteuern, indem Regionale Wachstumskerne (15 Städte und Städteverbände) vorrangig bei der Entfaltung ihrer besonderen wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Potenziale unterstützt werden sollen.

Nicht zuletzt haben die Regierungschefs der ostdeutschen Länder auf ihrer Regionalkonferenz (November 2005) den Informations- und Erfahrungsaustausch zu wesentlichen Herausforderungen und Gestaltungsoptionen des demografischen Wandels fortgeführt. Sie sehen die Fortsetzung des Aufbaus Ost mit den Schwerpunkten familienfreundliche Politik, Vereinbarkeit von Familie, Ausbildung und Beruf, Anpassung der Siedlungs- und Infrastruktur an die demografische Entwicklung als die zentralen Ansatzpunkte zur Beeinflussung der demografischen Entwicklung in Ostdeutschland an.

Tenor dieser vielfältigen Initiativen ist, dem beschreibenden, selten handlungsorientierten Herangehen das politische Handeln entgegenzusetzen. Die demografischen Eckwerte sind bekannt. Die Ursachen des demografischen Wandels in Brandenburg liegen in:

- einer für die Reproduktion der Bevölkerung wesentlich zu niedrigen Geburtenrate,
- der höheren Lebenserwartung,

- der Abwanderung vor allem junger Menschen in andere Länder und der Binnenwanderung (von Berlin fern nach Berlin nah).

In Kenntnis dieser Entwicklungen sollte jetzt den konkreten Fragen nach der Altersversorgung, der Entwicklung von Regionen, in denen immer weniger Menschen leben (wachsende Anspruchshaltungen an medizinische Versorgung, Bildungseinrichtungen, Verkehrsanbindung) die Aufmerksamkeit der Politik gewidmet werden. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollen insbesondere auch ältere Arbeitnehmer/innen in der Arbeitswelt, in Bildung und Weiterbildung zu größerer Wertschätzung und Bedeutung gelangen und die Einheit von Wirtschafts- und Familienpolitik gestärkt werden.

Mittlerweile führen allerdings diese vielfältigen Aktivitäten dazu, dass das Thema Demografie den Themen Arbeitslosigkeit und Armut unter den Bedingungen von Hartz IV den Rang ablauft und diese Probleme eher in den Hintergrund der Berichterstattung zu geraten drohen. Das belegen auch die Themenstellungen, die in letzter Zeit Gegenstand von Sozialberichterstattung waren.

So erschienen seit 2004 im Verantwortungsbereich des Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie ausschließlich Fortsetzungsberichte auf folgenden Sachgebieten der Sozialberichterstattung:

- Brandenburger Sozialindikatoren 2004 (5. Fortschreibung) (Ministerium ... 2004),
- Krankenhausbericht (seit 1992 ununterbrochen fortgeführte Reihe der jährlichen Krankenhausberichte),
- Konzeption zur Integration bleibeberechtigter Zuwanderer (1. Fortschreibung nach 2002),
- Gesund alt werden – soziale und gesundheitliche Lage älterer Menschen im Land Brandenburg (»Altenreport« – nach Landesaltenbericht von 1998)³ (Ministerium ... 2005).

Bevorzugte Themen auf Landkreis-Ebene sind Gesundheits- und Altenberichte. Eine eher untergeordnete Rolle spielen die Erwerbstätigkeit, Entwicklung von Arbeitsplätzen/Ausbildungsplätzen/Arbeitslosigkeit, Einkommensentwicklung, Frauen Jugendliche und Bildung⁴. Heute veröffentlicht nahezu jeder Landkreis seine Sozialdaten via Internet. Allerdings stellen Fortschreibungsberichte auf Landkreisebene weiterhin eine Seltenheit dar, Bestandsanalysen überwiegen. Die Bedingungen haben sich für die Landkreise verbessert. Die Gemeinden sind nicht mehr Träger der Daten, sondern die Landkreise.

Eine Publikation, die nicht ohne weiteres der Kategorie Sozialbericht zugeordnet werden kann, ist gleichwohl bedeutsam als Informationsquelle über grundle-

3 Leider verzichteten die Berichterstatter auf einen wichtigen Vorzug anderer Brandenburger Sozialberichte: Eine Untersuchung des Zusammenhangs von sozialer Lage und Gesundheit, wie sie dem Titel des Berichts zufolge auch erwartet werden kann, findet nicht statt.

4 Angesichts der Schließung von Schulen und Einrichtungen, langer Anfahrtswege etc. ist die Aktualität und Relevanz des Bildungsthemas offenkundig.

gende räumliche und sozialräumliche Entwicklungstendenzen des Gesamttraums Berlin-Brandenburg (Senatsverwaltung .../Ministerium ... 2004). Der Zweite gemeinsame Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg verdeutlicht insbesondere die zentrale Bedeutung der Metropole Berlin für die Entwicklung der Gesamtregion. Nachdem die in den ersten Jahren nach der Wende dominierenden Erwartungen »eines riesigen Wachstumsschubes für den Raum Berlin-Brandenburg« (ebenda, 39) verpufft waren, geht es jetzt um Stabilisierungs- und Entwicklungskonzepte. Für die Entwicklung Brandenburgs sind die gegensätzlichen Trends von expandierender versus schrumpfender Bevölkerung im Berliner Umland und dem äußeren Entwicklungsraum charakteristisch. Bedrohungen für die Perspektive in den Berlin fernen ländlichen Regionen gehen nicht nur von der Sogwirkung der Metropolenregion aus, sondern auch von den eigenen urbanen Zentren. Der Bericht macht auf den Widerspruch aufmerksam, »dass die Städte im Land einerseits als Stabilisierungskerne an konzeptioneller Bedeutung gewinnen, während sie gleichzeitig in Folge der ökonomischen Veränderungen und einer kräftigen Bevölkerungssuburbanisierung destabilisiert werden« (ebenda, 38).

Auf der **Ebene der Städte und Gemeinden** ist es in der Mehrzahl der Kommunen nicht gelungen, Sozialberichterstattung im Sinne einer regelmäßigen, systematischen Beschreibung und Bewertung wesentlicher Lebensumstände der Bevölkerung in zeitlicher Veränderung und räumlicher Differenzierung zu initiieren.

Kommunale Sozialberichterstattung hängt insbesondere in den kleineren Gemeinden in entscheidendem Maße von der Person und dem Engagement des Bürgermeisters ab. Sozialberichterstattung findet nicht statt, wenn die Bürgermeisterin bzw. der Bürgermeister daran kein Interesse hat und nicht die Kraft der Kontrolle gegenüber der Verwaltung aufbringt. Auch kann der Prozess der Berichtsarbeit in der Kommune erheblich erschwert, sogar in Frage gestellt werden, wenn nicht von Anbeginn die Mitarbeiter der Verwaltung sowie die Vorsitzenden und Mitglieder der relevanten Ausschüsse informiert und konsultiert werden.

Dies zeigt sich z. B. an den Konsequenzen, die sich aus externen Sozialberichten ergeben. Wenn es nicht gelingt, derartige Vorhaben in enger Kommunikation mit den kommunalen Verantwortungsträgern zu entwickeln und zu realisieren, bleibt es meist bei einem einmaligen und folgenarmen Ereignis. Abgesehen davon, dass heute kaum noch Mittel für externe Sozialberichte aufgebracht werden können, sollte besonderer Wert darauf gelegt werden, Initialberichte zu erstellen, also Ausgangspunkte zu setzen für eine kontinuierliche Berichtstätigkeit, die mit den eigenen kommunalen Ressourcen und Kompetenzen bewerkstelligt wird. Externe Berichtsprojekte sollten sich der Aufgabe widmen, den kommunalen Akteuren Hilfe zur Selbsthilfe für eine autonome Berichtstätigkeit zu vermitteln.

Ein Erfahrungsbericht aus Sachsen-Anhalt zeigt am Beispiel der externen Berichterstattung zu einem Landkreis, dass die anfängliche Aufgeschlossenheit kommunaler Handlungsträger bei der Präsentation kritischer Befunde schlagartig vorbei sein kann. Am Ende des Projekts stand die bittere Einsicht: »Die Verankerung

und Verstetigung des Berichtsprozesses ist uns leider nicht gelungen« (Wörndl 2001, 82).

Auch in Brandenburg offenbarten sich neben einer erwartungsvollen und der Sozialberichterstattung zugewandten Haltung kommunaler Verantwortungsträger auch Verunsicherungen und Vorbehalte. In den Argumenten, die gegen eine Sozialberichterstattung vorgetragen werden, wird vor allem auf die Diskrepanz zwischen Aufwand und Nutzen verwiesen. Insbesondere wird bezweifelt, dass angesichts der geringen finanziellen und instrumentellen Möglichkeiten der Kommunen für die aufgezeigten Probleme praktikable Lösungen gefunden werden können. Dabei spielen auch Erfahrungen einer relativen Ohnmacht der Gemeindeverwaltung in Bezug auf wirksame Verbesserungen der sozialen Situation eine Rolle. Das liegt nicht nur an misslichen regionalen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen – etwa in Gestalt von Massenarbeitslosigkeit und Ausbildungsmisere. Verunsicherungen ergaben sich auch aus der Gemeindereform und den damit verbundenen Veränderungen in Bezug auf Kompetenzen und Ressourcen. Befürchtet wird auch, dass Vergleiche zwischen den Kommunen im Rahmen der Sozialberichterstattung zu einem Ranking führen, das imageschädigend sein oder gar zu Nachteilen infolge von Umverteilungsmaßnahmen führen könnte.

Während noch vor wenigen Jahren vorwiegend die Sinnfrage zur Erarbeitung von Sozialberichten auf den unteren Verwaltungseinheiten diskutiert wurde, werden Sozialberichte heute überwiegend als wichtiges kommunalpolitisches Instrumentarium angesehen – allerdings mit wenig praktischen Konsequenzen in den Gemeinden. Hier sind Sozialdaten noch zu selten Gegenstand der kommunalpolitischen Arbeit in den verschiedenen Ausschüssen. Deshalb gilt es, an Beispielen die Vorzüge der Arbeit mit Sozialberichten zu demonstrieren, den Zugang zu relevanten und gut aufbereiteten Daten auf der Gemeindeebene zu erleichtern und die Voraussetzungen zu verbessern, damit die Kommunen aus eigener Kraft kommunale Sozialberichte erstellen können.

Wie sich Sozialberichterstattung mit weiteren kommunalen Initiativen gegenseitig ergänzen und anregen kann, soll am Beispiel des Bürgerhaushalts skizziert werden.

Bürgerhaushalt und Sozialberichterstattung können auch auf Gemeindeebene voneinander profitieren und zugleich das kommunale Klima, das Miteinander von Verwaltung, Legislative und Öffentlichkeit sowie die Transparenz und Legitimation wichtiger politischer Entscheidungen positiv beeinflussen.

Was kann die Sozialberichterstattung für den Bürgerhaushalt tun?

- Die Analysen der Sozialberichterstattung liefern Grundlagenwissen für die Arbeit am Bürgerhaushalt. Die Informationen über die soziale Lage und ihre Entwicklungstendenzen in der Gemeinde und möglichst auch ihren Ortsteilen sind wichtige Voraussetzung, um in der Haushaltspolitik die richtigen Prioritäten zu setzen.

- Sozialberichterstattung kann ferner beitragen, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit vorausgegangener Haushaltsentscheidungen zu kontrollieren und zu evaluieren.

Wie kann die Sozialberichterstattung vom Bürgerhaushalt profitieren?

- Durch den Bezug zum Bürgerhaushalt kann auch das partizipative Potenzial der SBE besser erschlossen werden. Dort, wo Bürgerhaushalt praktiziert wird, ist auch der Einseitigkeit besser zu begegnen, dass Sozialberichterstattung lediglich bzw. vor allem *für* die Verwaltung betrieben wird. Während Sozialberichterstattung in Gemeinden nahezu ausschließlich durch die Verwaltungen betrieben wird, setzt die Idee des Bürgerhaushalts hingegen schon per definitionem die Einbeziehung und aktive Mitwirkung der Bürger voraus. Bürgerhaushalt ist bereits eine Form praktizierter partizipativer Kommunalpolitik.
- Die Akteure des Bürgerhaushalts sind auch wichtige Adressaten, kritische Rezeptoren und Nutzer der Sozialberichterstattung. Sie tragen dazu bei, dass Sozialberichterstattung nicht lediglich an verwaltungsinternen Bedürfnissen orientiert und gemessen wird, sondern Befunde und Konsequenzen der Sozialberichterstattung öffentlich erörtert werden.

Bürgerhaushalt und Sozialberichterstattung haben in Gemeinden auch gemeinsame Probleme:

- In Gemeinden mit mehreren Ortsteilen besteht die Notwendigkeit, sowohl die Bedürfnisse der Gemeinde insgesamt als auch ortsteilspezifische Erfordernisse in der Haushaltsgestaltung angemessen zu berücksichtigen. Dies setzt die Analyse der sozialen Lage und Entwicklung in den Ortsteilen voraus – und zwar im Vergleich miteinander. Damit besteht ein dringendes gemeinsames Interesse, auch die statistischen Voraussetzungen für derartige Analysen zu schaffen. Wichtig ist weiter die Präsenz von Vertretern der verschiedenen Ortsteile unter den Akteuren des Bürgerhaushalts.
- Bürgerhaushalt und Sozialberichterstattung stehen in den Kommunen des Landes Brandenburg noch am Beginn ihrer Anwendung. Umso wichtiger ist es, mit den ersten Schritten bereits Festlegungen zu treffen, um zu einem vereinbarten Zeitpunkt auch eine kritische Auswertung vornehmen und Schlussfolgerungen ziehen zu können.
- Ausarbeitung, Bewertung und Auswertung sowohl der partizipativen Haushaltspolitik als auch der Sozialberichterstattung verlaufen naturgemäß weder dissenz- noch konfliktfrei. Deshalb sollten schon am Beginn derartiger Vorhaben Grundsätze der fairen Konfliktbewältigung und -moderation vereinbart werden. Empfehlenswert ist die rechtzeitige Benennung neutraler Mediatoren.
- Verwaltungsabläufe, Sozialberichterstattung und Bürgerhaushalt sollten im Zusammenspiel von Bürgern, Verwaltung/Legislative auch in zeitlicher Hinsicht

aufeinander abgestimmt werden. Insbesondere ist zu sichern, dass für die partizipative Haushaltsarbeit möglichst rechtzeitig aktuelle Sozialberichte vorliegen und genügend Zeit zur Verfügung steht, um die Haushaltsvorbereitungen treffen zu können, bevor die Legislative die Entscheidungen fällt.

Kommunalpolitische Sozialberichterstattung und Bemühungen um den Bürgerhaushalt werden immer wieder an die Grenzen jeglicher Kommunalpolitik stoßen. Entscheidende Rahmenbedingungen der Entwicklung einer Gemeinde sind gesamtgesellschaftlich bzw. regional bestimmt und entziehen sich weitgehend den lokalen Einflussmöglichkeiten. In Zeiten relativer ökonomischer Stagnation und anhaltender Massenarbeitslosigkeit ist dies besonders offenkundig. Sozialberichterstattung wie Bürgerhaushalt können zum einen jedoch helfen, den Spielraum innerhalb dieser Rahmenbedingungen besser auszuschöpfen. Zum anderen bieten sich in den betreffenden Dokumenten wie in den öffentlichen Debatten immer wieder Möglichkeiten, überlokale Beschränkungen kritisch zu hinterfragen.

Experimente zur Eignung amtlicher statistischer Daten für die Sozialberichterstattung in Gemeinden des Landes Brandenburg

Rainer Ferchland

Sozialberichte sind datengestützte Analysen der allgemeinen Lebensbedingungen der Bevölkerung. Insofern ist ein Fundus ständig verfügbarer und möglichst aktueller statistischer Daten eine der Grundvoraussetzungen jeglicher Sozialberichterstattung. Bemühungen um die Sozialberichterstattung auf der kommunalen Ebene stoßen dabei allerdings auf ein Problem: Auf der tiefsten Stufe der Verwaltungsgliederung gibt es auch die größten Lücken in der regelmäßigen Erfassung der sozialen und ökonomischen Entwicklung. Dies mag auch aus einer vergleichsweise geringen Nachfrage zu erklären und nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass Sozialberichterstattung in Gemeinden bisher noch wenig praktiziert wird.

Diese Tatsache steht allerdings im Widerspruch zu grundlegenden Erfordernissen einer fundierten und effektiven Kommunalpolitik. Um nur zwei Gründe zu nennen:

Erstens resultieren die Trends der gesellschaftlichen Entwicklung aus sehr unterschiedlichen und z. T. gegensätzlichen sozialen Veränderungen auf der Ebene der Städte und Gemeinden.

Prosperierende und gefährdete Gemeinden können sich im gleichen regionalen Umfeld befinden. Gesellschaftliche Veränderungen vollziehen sich in vielen Gemeinden mit außerordentlicher Dynamik, so dass sich die »Geschäftsgrundlage« für wichtige kommunalpolitische Entscheidungen schnell ändern kann. Beispiele: Im Land Brandenburg verringerte sich die Bevölkerung vom 1. 1. 2003 bis zum 31. 12. 2005 auf 99,1 Prozent. Für 90 Prozent aller Gemeinden Brandenburgs lagen diese Bewegungen in dem kurzen Zeitraum von nur drei Jahren zwischen 92,9 und 106,5 Prozent, sechs Gemeinden schrumpften unter die 90-Prozent-Marke, in

sieben Gemeinden stieg die Bevölkerungszahl auf über 110 Prozent an. Auch sind etwa demografische Vorausberechnungen für die kommunale Ebene mit wesentlich größeren Unsicherheiten behaftet als für die Bundes- oder Landesebene (Sarcinelli/Stopper 2006).

Die einzelnen Gemeinden sollten also schon deshalb dringend daran interessiert sein, periodisch aktuelle Informationen über die wichtigsten Bereiche der soziodemografischen und ökonomischen Entwicklung ihrer jeweiligen Kommune zu erhalten. Mit der Initiierung einer regelmäßigen Sozialberichterstattung könnte ein effektives System der kommunalen Dauerbeobachtung entwickelt werden, das derartige Informationen bereitstellt. Die Beobachtung darf sich indes nicht auf die eigene Gemeinde beschränken. Denn für die Bewertung der betreffenden Fakten ist ein interkommunaler Vergleich nötig: Inwiefern stimmen soziale Lage und deren Entwicklungstendenzen der »eigenen« mit anderen Gemeinden überein, inwiefern unterscheiden sie sich? Die Beantwortung dieser Frage ist auch wichtig, um die Position der Kommune im Standortwettbewerb zu bestimmen und um gemeindespezifische Prioritäten setzen zu können.

Zweitens kann die Sozialberichterstattung in den Gemeinden eine wichtige Rolle bei der weiteren Stärkung der kommunalen Demokratie spielen.

Als Teil der demokratischen Infrastruktur gehört die Sozialberichterstattung zur informationellen Basis der Partizipation. Gerade die kommunale Ebene ist ein vorrangiges Feld der Partizipation und des bürgerlichen Engagements.

Die Sozialberichterstattung ist geeignet, in der Kommunalpolitik zu mehr Transparenz beizutragen. Sie kann als wichtiges Vermittlungsglied zwischen demokratischen Institutionen der Gemeinden und der kommunalen Öffentlichkeit fungieren. Durch die (möglichst regelmäßige) Analyse der sozialen Lage und Entwicklung vermag Sozialberichterstattung zugleich als kommunales Frühwarnsystem, als Planungsgrundlage und als Monitoring vorangegangener sozialpolitischer Entscheidungen und Maßnahmen zu fungieren.

Der in den 90er Jahren in den ostdeutschen Kommunen stattgefundenen Rückgang der Bürgerbeteiligung wird u. a. darauf zurückgeführt, dass im Zuge von Reformen und Strukturveränderungen ein Teil der ehrenamtlich Tätigen »überflüssig« gemacht wurde. Auch führte der Zusammenschluss von Gemeinden zu einem geringeren Engagement (Priller/Winkler 2002). Die veränderte soziale und räumliche Struktur im Ergebnis von Gemeindefusionen kann mit Hilfe von Sozialberichten analysiert werden, um so einen neuen Ausgangspunkt für kommunale Initiativen zu gewinnen.

Als (potenzieller) Aktionsraum und Impulsgeber des kommunalen bürgerschaftlichen Engagements bietet die Sozialberichterstattung wichtige Anknüpfungspunkte für die Partizipation in der Gemeinde. So bietet sie z. B. Grundlagenwissen für die Arbeit am Bürgerhaushalt. Die Informationen über die soziale Lage und ihre Entwicklungstendenzen in der Gemeinde und möglichst auch ihren Ortsteilen sind wichtige Voraussetzung, um in der Haushaltspolitik die richtigen Prioritäten zu setzen.

Sozialberichterstattung kann ferner beitragen, die Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit vorausgegangener Haushaltsentscheidungen zu kontrollieren und zu evaluieren.

Um die genannten Möglichkeiten der Sozialberichterstattung auch wirklich nutzen zu können, bedarf es zweier Voraussetzungen:

- 1) Ein ständiges Angebot an öffentlich und kostenarm zugänglichen, gemeindekonkreten, amtlichen statistischen Daten.
- 2) Fähigkeiten und Ressourcen in den Gemeinden für die Analyse der Daten und deren Aufbereitung zu Sozialberichten.

Defizite im Angebot amtlicher statistischer Daten für die Ebene der Gemeinden sind natürlich ein Hindernis bei der Generierung eines effektiven Systems der Sozialberichterstattung. Andererseits ist der bereits vorhandene Fundus an statistischen Gemeindedaten unseres Erachtens immerhin bereits so weit ausgebaut, dass Grundzüge der sozialen Situation und Entwicklung in den Kommunen abgebildet werden können.

Ein Ziel dieser Arbeit besteht u. a. darin, Anstöße für die Nutzung der bereits vorhandenen Datenbasis, aber auch für den Ausbau eines ständig verfügbaren und aktualisierten Indikatorensets für Gemeinden zu geben. Vor allem geht es darum, zunächst einen Ausgangspunkt zu setzen. Das Ergebnis soll nicht komplett, aber ausbaufähig sein.

Das Statistische Bundesamt hat damit begonnen, alljährlich einen Datenpool »Statistik lokal« herauszugeben, in dem alle Gemeinden der Bundesrepublik erfasst sind. Damit entsteht eine wichtige Grundlage für die Gemeindeberichterstattung. Bisher weisen die angebotenen Tabellen allerdings noch erhebliche Lücken auf und erreichen auch noch nicht den wünschenswerten Aktualitätsgrad.

Um über soziale Strukturen und Prozesse regelmäßig, systematisch und fortschreibungsfähig zu informieren, wurde im Land Brandenburg das System der »Brandenburger Sozialindikatoren« entwickelt. Auf dieser Grundlage kann die Sozialberichterstattung vor allem auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte verbessert und verstetigt werden. Ein entsprechendes Periodikum der Gemeindestatistik steht indes noch aus.

Dass es durchaus möglich ist, mit einer relativ begrenzten Zahl von Indikatoren, wesentliche Seiten der sozialen Lage und Entwicklung abzubilden, zeigen mehrere Beispiele.

Zum Beispiel beruhen die Jahresberichte »Die soziale Lage der Europäischen Union« großenteils auf der Auswertung von wenigen »Schlüsselindikatoren«, mit denen (2004) 18 sozialpolitische Themen (»statistische Profile«) analysiert werden – z. B. wirtschaftliche Lage; Demografie, Haushalte, Familien; Beschäftigung; Sozialleistungen; Einkommensverteilung ... (European Commission 2004; vgl. 2.1.1).

Auch unter Beteiligung unseres Instituts wurde in mehreren ostdeutschen Kommunen ein Satz von 35 Kernindikatoren für die Erstellung von Basisberichten im Rahmen der Gesundheitsberichterstattung erprobt.¹ Dabei handelt es sich um acht

ostdeutsche kreisfreie Städte und die beiden Berliner Bezirke Marzahn-Hellersdorf und Lichtenberg (vgl: Ferchland/Norden ... 2005 a, 2005b).

Womit ein weiteres Problem angesprochen ist: Kommunale Sozialberichterstattung wird in der Literatur überwiegend als Aufgabe und Erfahrung größerer Städte behandelt (vgl. z. B. Meier Gräwe u. a. 2005). Die dort vorhandenen wissenschaftlichen Kapazitäten, eine differenzierte kulturelle Infrastruktur, der große, arbeitsteilig feingliedrig organisierte Verwaltungsapparat etc. bieten natürlich entsprechend günstige objektive Ausgangslagen für eine anspruchsvolle Sozialberichterstattung. Dies kann allerdings kein hinreichender Grund sein, auf die Einrichtung und Ausgestaltung eines sozialpolitischen Frühwarnsystems – gerade darin besteht ja die vornehmliche Funktion der Sozialberichterstattung – in den kleineren Kommunen zu verzichten.

Ein vorläufiger Indikatorensatz

Zu untersuchen, wie für kleinere und kreisangehörige Kommunen trotz geringerer Ressourcen eine zweckdienliche Sozialberichterstattung organisiert und genutzt werden kann und welche Voraussetzungen dazu benötigt werden, ist eines der wesentlichen Ziele dieses Abschnitts.

Sozialberichte benötigen – wie erwähnt – den zeitlichen und räumlichen Vergleich, um die gewonnenen Befunde auch interpretieren und bewerten zu können. Für die sozialstatistische Analyse einer Kommune genügt es also nicht, nur Daten zu der betreffenden Gemeinde auszuwerten. So könnte z. B. für einzelne Gemeinden der betreffende Landkreis als Vergleichsfolie dienen. Besser wäre der Vergleich mit anderen Gemeinden, möglichst mit solchen unterschiedlichen Typs, um charakteristische (typenspezifische) Besonderheiten und individuelle Eigenheiten der sozialen Struktur und Entwicklung herausfinden zu können.

Zum räumlichen Vergleich gehört üblicherweise auch die sozialräumliche Analyse der betreffenden Kommune. D. h., es ist zu untersuchen, wie sich die verschiedenen Teilräume der Gemeinde sozialstrukturell unterscheiden. Für eine Stadt, die aus mehreren Stadtteilen besteht, oder auch für eine ländliche Gemeinde, die sich aus mehreren dörflichen Siedlungen zusammensetzt, ist es schon von Interesse, wo die sozialpolitischen Schwerpunkte räumlich lokalisiert sind und ob sich soziale Problemgebiete herausbilden. Angesichts der 2003 abgeschlossenen Gemeindereform in Brandenburg ist diese Fragestellung von besonderer Aktualität und Dringlichkeit. Denn wenn die fusionierten Ortsteile sozial auseinanderdriften, kann auch das neu geschaffene Verwaltungsgebilde zu keiner sozialpolitischen Einheit zusammenwachsen. Leider dürfte es an den erforderlichen Voraussetzungen für die künftige sozialräumliche Analyse der neuen Gemeinden fehlen. Denn

1 Projekt »Gesundheit« als integrierendes Leitziel in der Konzeption und Erprobung eines regionalen Berichtssystems nachhaltiger Entwicklung (RBS). Auftraggeber: Ministerium für Bildung und Forschung; Leitung Universitätsklinikum Hamburg-Eppendorf (Prof. Alf Trojan).

das Datenangebot wird sich seitens des Landesbetriebs für Datenverarbeitung und Statistik (LDS) nur auf die Gemeinden als Ganzes beziehen.

Die zurückliegende Gemeindereform (2003) beschränkt zunächst die Realisierung des Prinzipis Zeitvergleich. Der räumliche Vergleich bezieht sich auf den Gebietsstand 31. 12. 2005. Zu diesem Zeitpunkt umfasste das Land Brandenburg 420 Gemeinden.² Fünf Jahre zuvor waren es mit 1476 Gemeinden noch mehr als dreimal so viel. Damit ist es – teils aus Gründen des Aufwands, teils aus inhaltlich-sachlichen Gründen – nicht ohne weiteres möglich, Indikatoren auf weiter zurückliegende Zeiträume beziehen.³

Schwierigkeiten für die statistische Basis der kommunalen Sozialberichterstattung ergeben sich auch aus dem Hartz IV-Prozess: Mit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe verliert z. B. der bisher höchst relevante Indikator »laufende Hilfe zum Lebensunterhalt« stark an Bedeutung, aufgrund verschiedener Schwierigkeiten ist der neue Indikator Arbeitslosengeld II noch nicht für die Kommunalstatistik verfügbar. Mit der Einführung neuer statistischer Merkmale ist zunächst auch ein Vorher-Nachher-Vergleich nicht mehr möglich (Meier-Gräwe u. a. 2005, 119).

Die wichtigsten Indikatoren, die bei einem ersten Strukturvergleich verwendet werden, sind in Tab. 1 dargestellt. Weitere Strukturmerkmale sind zugänglich, z. B. differenziertere Aussagen zur Altersstruktur der Bevölkerung. Auf diese Parameter könnte zurückgegriffen werden, um einzelne Gemeinden oder bestimmte Gemeindegruppen differenzierter zu charakterisieren. Für die Durchführung des Gemeindevergleichs und für den Versuch einer Gemeindetypisierung genügen weniger Merkmale.

2 Ohne die zu devastierende Gemeinde Haidemühl (SPN).

3 Deshalb wird im Folgenden der Zeitvergleich erst ab 2003 vorgenommen.

Wichtigste verwendete Indikatoren^a

Tabelle 1

Kurzbezeichnung	Erläuterungen
Bevölkerung 12/2005	Bevölkerung am 31.12.2005
Bev.-Entwicklg. 1.1.2003 - 31.12.2005	Bevölkerungsentwicklung vom 1.1.2003-31.12.2005 (1.1.2003=100)
Jugendquote (<20/20-65J) 05	Unter 20-Jährige je 100 20- bis unter 65-Jährige 12/2005
Altenquote (ab 65/20-65J) 05	Ab 65-Jährige je 100 20- bis unter 65-Jährige 12/2005
Sehr Alte (>=80) % 05	Sehr Alte (80 Jahre und älter) in % der Bevölkerung 12/2005
Bev. weibl. % 05	Anteil der weiblichen Bevölkerung 12/2005
ausl. Bev. % 05	Anteil der ausländischen Bevölkerung 12/2005
Saldo nat. Bev.-Beweg je 1TEW 03-05	Saldo der Lebendgeborenen und Gestorbenen 2003-2005 je 1000 EW 12/2004
Wanderungssaldo je 1000 EW 03-05	Saldo von Zuzügen und Fortzügen 2003-2005 je 1000 EW 12/2004
SVB WO % Bev eFAlder 15-64 06/04	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort (SVB WO): Anteil an der Bev. im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre) 06/2004
SVB WO weibl % SVB 06/04	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort weiblich: Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
SVB WO LF, Forst, Fisch % 06/04	Sozialversicherungspflichtig Besch. am Wohnort im Wirtschaftssektor Land- u. Forstw., Fischerei:
SVB WO ProdGewerbe % 06/04	Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
SVB WO H, Gastg, Verk % 06/04	Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
SVB WO SomsDL % 06/04	Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
Pendelrelation (100AO/WO) 06/05	Sozialversicherungspflichtig Besch. am Wohnort im Wirtschaftssektor Produzierendes Gewerbe:
Geringf. Entlohnthe je 100 SVB (WO) 05	Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
Niveau Arbeitslosigk. Durchschn. 05	Sozialversicherungspf. Besch. am Wohnort im Wirtschaftssektor Handel, Gastgewerbe, Verkehr:
HLU-Empf. je 1 TEW	Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
Steuereinnahmekraft 04	Sozialversicherungspflichtig Besch. am Wohnort im Wirtschaftssektor Sonstige Dienstleistungen:
Gde-Größenklasse 9K1	Anteil an den SVB WO 06/2004 (%)
Status	Sozialversicherungspflichtig Besch. am Wohnort (SVB AO) je 100 SVB WO 06/2005 (Konzentration an Arbeitsplätzen)
Entfernung Berlin (Zentrum)	(ausschließlich) Geringfügig Entlohnthe ^b je 100 SVB am Wohnort 06/2005

a Quellen: LDS Brandenburg, Bundesagentur für Arbeit (svb 06/2005, Arbeitslosigkeit 2005)

b Geringfügig entlohnte Beschäftigten als Nebenjob sind hiermit nicht erfasst.

c 1: <1 TEW, 2: 1-<2TEW, 3: 2-<3 TEW, 4: 3-<5 TEW, 5: <10 TEW, 6: 10-<20 TEW-<20 TEW, 7: 20-<50 TEW, 8: 50-<100 TEW, 9: >=100 TEW.

d Die Zuordnung von Gemeinden zur Statuskategorie 2, „Stadt“, ist mit Unsicherheiten behaftet, da zumeist nur solchen Gemeinden dieser Status zugewiesen wurde, in deren Namen der Begriff Stadt erscheint. Die weitere Analyse zeigt allerdings, dass sich die beiden Statusgruppen 1 »Dorf« und 2 »Stadt« in verschiedener Hinsicht sozial unterscheiden.

Die Ergebnisse einer derartigen Analyse sind insofern noch nicht sehr belastbar, da aufgrund des relativ kurzfristigen Zeitvergleichs zufällige, einmalige oder kurzzeitige Besonderheiten schwer von mittel- oder längerfristigen Trends unterscheidbar sind. Hinweise auf Entwicklungstendenzen (von 2003 bis 2005) geben die Indikatoren Bevölkerungsentwicklung, Wanderungssaldo und Saldo der natürlichen Bevölkerungsbewegung.

Nichtsdestoweniger erbringt auch eine Analyse mit dem noch reduzierten Datensatz interessante Befunde. Auch ohne komplizierte Klassifizierungsverfahren lassen sich mit Hilfe solcher Gruppierungskriterien wie Gemeindegröße (Bevölkerungszahl), Gemeindestatus, Entfernung zu Berlin (Tab. A1*) tendenzielle Regelmäßigkeiten und gruppentypische Strukturmerkmale und Zusammenhänge erkennen.

Eine detaillierte verbale Auswertung der entsprechenden Tabellen würde den Rahmen des Beitrags sprengen. Die Übersichten sollen es ermöglichen, strukturelle Merkmale bestimmter Gemeinden vor dem Hintergrund der tendenziellen Gruppeneigenschaften vergleichen und bewerten zu können.

Einige Anmerkungen zu auffälligen oder auch unerwartet fehlenden Differenzierungen sollen genügen. Zu beachten ist, dass in Tabelle A1 Mittelwerte verschiedener Gemeindegruppen verglichen werden. Deutlich werden Differenzierungen zwischen den Gruppen. Die oft erheblichen strukturellen Kontraste zwischen den Gemeinden innerhalb der ausgewiesenen Gruppen bleiben so allerdings außer Betracht. Z. B. zeigt die Unterscheidung zwischen Potsdam einerseits und den drei übrigen kreisfreien Städten andererseits, wie erheblich gruppeninterne Differenzierungen sein können.

Bevölkerungsverlust der Brandenburger Gemeinden ist die dominierende Tendenz. In der großen Mehrheit der Städte und Gemeinden⁴ und auch in den allermeisten Vergleichsgruppen verminderte sich die Einwohnerzahl (von Januar 2003 bis Dezember 2005). Bevölkerungsgewinn erzielten besonders Kommunen in der Nähe Berlins, während Berlin ferne Gemeinden zur Schrumpfung tendieren. Auch im Zusammenhang mit der Gemeindegröße treten signifikante Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung auf. Eine lineare Abhängigkeit etwa nach dem Schema »je kleiner die Gemeinde, desto stärker die Schrumpfung« besteht indes nicht. Dennoch ist bemerkenswert, dass sich in dem kurzen Zeitraum von drei Jahren die Bevölkerung in den kleinsten Gemeinden (unter 1 000 EW) im Durchschnitt um 3,6 Prozent verminderte. Noch stärker schrumpften aber – ausgenommen Landeshauptstadt Potsdam – die kreisfreien Städte⁵.

Unter den hier verglichenen **Gemeindegruppen** (Tab. A1) gibt es keine mit einem positiven Saldo der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Charakteristisch

* Die Tabellen A1 und A2 befinden sich im Anhang dieses Abschnitts.

4 300 Städte und Gemeinden (71 Prozent) verloren seit dem 1. 1. 2003 mehr als ein halbes Prozent ihrer Bevölkerung, in 29 Gemeinden (7 Prozent) war eher Stabilität zu verzeichnen (zwischen 99,5 und 100,5 Prozent). 91 Städte und Gemeinden (22 Prozent) erzielten Bevölkerungszuwachs von mindestens 0,5 Prozent.

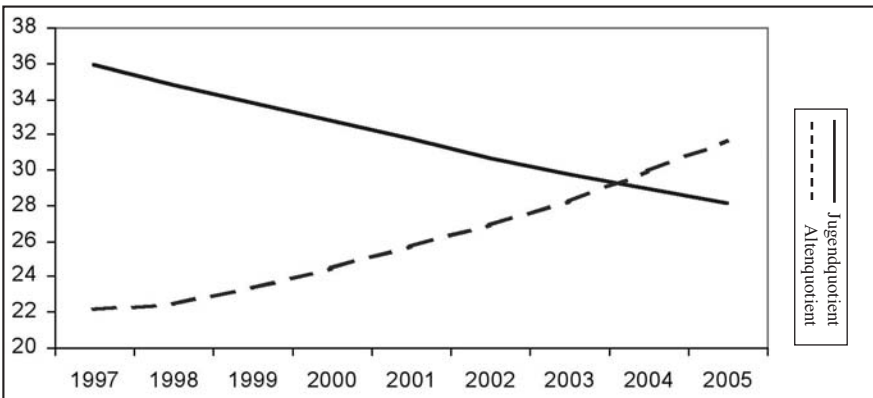
5 Hierbei spielen besonders die enormen Verluste Frankfurts (Oder) von 6,7 Prozent die ausschlaggebende Rolle (Brandenburg 2,7 Prozent, Cottbus 3,5 Prozent).

ist vielmehr der sogenannte Gestorbenenüberschuss. Bevölkerungszuwachs ist dann einzig auf der Basis von Wanderungsgewinn zu erzielen. Die meisten Gruppen und zwei Drittel aller Städte und Gemeinden hatten allerdings Wanderungsverluste zu verzeichnen. Potsdam nimmt diesbezüglich eine Ausnahmestellung ein: Hier wurden 2003 bis 2005 sowohl (Lebend-)Geborenenüberschuss als auch Wanderungsgewinn erzielt.⁶

Die negative Bilanz der natürlichen Bevölkerungsentwicklung des Landes und in den meisten Städten und Gemeinden Brandenburgs ist zum einen Ausdruck eines allgemein und landesspezifisch sehr niedrigen Fertilitätsniveaus.⁷ Seit 1990 überschreitet hier Jahr für Jahr die Zahl der Gestorbenen die der Lebendgeborenen. Zum anderen ist für die kommunale Ebene auf eine weitere Ursache zu verweisen: Altersstrukturell disproportionale Wanderungsverluste haben negative Konsequenzen für die natürliche Bevölkerungsentwicklung. Mit der bevorzugten Abwanderung junger Menschen entsteht in den Fortzugsgemeinden sowohl ein Defizit der betreffenden Altersgruppe als auch an künftigen Geburten. Die damit einhergehenden unausweichlichen demografischen Alterungsprozesse werden zudem durch die steigende Lebenserwartung verstärkt.

Im Verhältnis von Jugend- und Altenquote besteht im Land Brandenburg seit 2004 ein Übergewicht der älteren Bevölkerung. Vor wenigen Jahren überwogen die jüngeren Jahrgänge⁸ noch sehr deutlich.

Abbildung 1
Brandenburg: Jugend- und Altenquotient 1997-2005



- 6 Neben Potsdam war dies auch in den Städten Mittenwalde und Falkensee sowie in 21 Gemeinden ohne Stadtstatus der Fall.
- 7 Brandenburg gehört zu den Bundesländern mit der geringsten Geburtenhäufigkeit. 2004 wiesen (außer Sachsen-Anhalt) alle anderen Bundesländer höhere Quoten an Lebendgeborenen auf. 2005 gab es in Brandenburg 7,0 Lebendgeborene je 1 000 EW (Deutschland 8,3).
- 8 1999 wies das Land Brandenburg eine Jugendquote von 33,8 und eine Altenquote von 23,3 auf. In allen Landkreisen und kreisfreien Städten Brandenburgs war der Anteil der unter 20-Jährigen wesentlich größer als der der ab 65-Jährigen (Ferchland/Reimann/Römisch 2000, 7).

2003/2004 hat sich somit in Brandenburg eine demografische Wende vollzogen, die im bundesweiten Maßstab erst noch bevorsteht.⁹ Der viel beschworene demografische Wandel wird flächendeckend und tiefgreifend sein. Gemessen am Kriterium Überalterung der Bevölkerung ist dieser Wandel im Bundesland Brandenburg und seinen Gemeinden also seit kurzem bereits eine Tatsache. Mit Ausnahme der Berlin nahen Kommunen dominieren in allen Gemeindegruppen die älteren gegenüber den jüngeren Altersklassen (Tab. A1).

Unzweifelhaft wird dieser Prozess in zweierlei Hinsicht fortschreiten: Zum einen, indem die Überzahl der überalterten Gemeinden wächst, zum anderen, indem sich die Dominanz der älteren Bewohnerinnen und Bewohner gegenüber den jüngeren relativ schnell ausweitet (vgl. Abb. 1). Die Kommunalpolitik steht damit vor der Aufgabe, sich auf die mit dem demografischen Wandel verbundenen Probleme zielgerichtet einzustellen. In Ostdeutschland, respektive in Brandenburg, ist diese Aufgabe besonders dringlich. Allerdings ist das dazu erforderliche Problembewusstsein der kommunalen Verantwortungsträger oft noch nicht genügend ausgeprägt. In vielen Städten und Gemeinden wird die Entwicklung positiver eingeschätzt, als dies wissenschaftliche Analysen erwarten lassen (Sarcinelli/Stopper 2006, 6). Dabei mag eine Rolle spielen, dass in nicht wenigen Kommunen bisher dramatische Strukturveränderungen noch ausblieben und dass – eben weil die demografischen Prozesse auch maßgeblich durch die interkommunale Wanderung beeinflusst werden – die Sieger im Standortwettbewerb der Städte und Gemeinden auf eine junge, wachsende und fertile Bevölkerung verweisen können. In Brandenburg bestehen enorme Unterschiede in der demografischen Entwicklung der Städte und Gemeinden. Z. B. zeigt die Bilanz der natürlichen Bevölkerungsentwicklung der 20 Gemeinden auf den ersten Rangplätzen einen mittleren Lebendgeborenenüberschuss von 11,5 je 1 000 Einwohner, die letzten 20 Rangplätze weisen demgegenüber einen Gestorbenenüberschuss von -43,2 je 1 000 Einwohner (2003-2005) auf. Die offenkundig ausgebliebene bzw. abgewendete Überalterung in den »Sieger«-Gemeinden und die große Unterschiedlichkeit der Entwicklung fachen den Wettbewerb zwischen den kommunalen Standorten an und nähren – meist illusionäre – Hoffnungen, diesen Wettbewerb erfolgreich gestalten zu können.

Zweckmäßig ist indes eine kommunale Doppelstrategie:

Erstens ist es natürlich sinnvoll, dem demografischen Wandel präventive Maßnahmen entgegenzusetzen, ihn möglichst zu verzögern und abzumildern.

Zweitens und vor allem gilt es, sich gedanklich und praktisch auf die bevorstehenden bzw. bereits laufenden demografischen Strukturveränderungen einzustellen und zweckmäßige Anpassungsmaßnahmen möglichst vorausschauend einzuleiten (Schmidt/Starmann 2006, 17).

9 2003 wies die Bundesrepublik eine Jugendquote von 33,3 und eine Altenquote von 29,3 auf (Berechnet nach: Statistisches Jahrbuch 2005, 43).

Alterung und Schrumpfung, die beiden wesentlichen Trends der künftigen demografischen Entwicklung, werden zweifellos tiefgreifende ökonomische und soziale Probleme für die Städte und Gemeinden Brandenburgs mit sich bringen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass das soziale Hauptproblem, die anhaltende Massenarbeitslosigkeit, an Bedeutung verliert. Prioritär ist nach wie vor die Überwindung des gesellschaftlichen Defekts gegenüber der demografischen Disproportionalität. Die »demografischen Keule« ist ein sehr beliebtes Instrument, um den Abbau des Sozialstaats und die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge als alternativlos erscheinen zu lassen. Aber die dauerhafte Ausgrenzung großer Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung aus dem Erwerbsleben oder die Beschränkung von Zukunftschancen in der jungen Generation durch ein unterentwickeltes Bildungssystem nehmen der Warnung vor einem demografisch bedingt defizitären Erwerbspotenzial jegliche Überzeugungskraft. Mit dem Abbau der Arbeitslosigkeit, einer gerechteren Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums und mit weiterem Produktivitätsfortschritt sind alle Voraussetzungen vorhanden, um die »tickende Zeitbombe« Bevölkerungsentwicklung zu entschärfen (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2004, 72 f.). Die Disqualifizierung und Diskriminierung von Menschen zu Überflüssigen ist unter keinen gesellschaftlichen Umständen zu rechtfertigen. Mit der künftigen demografischen Struktur wird neben dem humanen auch der ökonomische Widersinn greifbar. Wie glaubhaft sind Befürchtungen, die zu erwartende »Alterslast« könne mit dem schrumpfenden Arbeitskräftepotenzial nicht ohne schmerzhaft soziale Einschnitte bewältigt werden, angesichts der folgenden Zahlen¹⁰:

- In Brandenburg sind 61 Prozent der 15- bis 64-Jährigen erwerbstätig und 16 Prozent erwerbslos; d. h. ein Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter agiert nicht auf dem Arbeitsmarkt.
- Die Altersgruppe der 55- bis 64-Jährigen ist bereits zu großen Teilen aus dem Erwerbsleben und vom Arbeitsmarkt gedrängt. 36 Prozent sind erwerbstätig, 14 Prozent erwerbslos.

Mit einer Entspannung auf dem Arbeitsmarkt wegen des sinkenden Erwerbspotenzials ist kaum zu rechnen. Da die Produktion in Ostdeutschland stark auf den Binnenmarkt ausgerichtet ist, wird sich der bevorstehende Bevölkerungsrückgang in den nächsten Jahren sogar »ganz unmittelbar rezessiv« auswirken, »was der Verknappung des Arbeitsangebotes entgegenwirkt« (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, 182). Zu berücksichtigen sind auch die Folgen der Anhebung des Rentenalters auf 67 Jahre, die allein einen Zuwachs von 1,2 bis über drei Millionen Jobs in Deutschland erfordern, wenn die Arbeitslosigkeit nicht ansteigen soll (Bundesagentur für Arbeit 2006).

¹⁰ März 2004, Quelle: www.lids-bb.de.

Die *Entfernung der Gemeinden zu Berlin* erweist sich als starkes Differenzierungskriterium. Die Relevanz dieses Indikators beruht auf unterschiedlichen bzw. sogar gegenläufigen Entwicklungstendenzen des sogenannten engeren Verflechtungsraums – also dem zu Brandenburg gehörenden Teil des Berliner Umlands – einerseits und des äußeren Entwicklungsraumes – den nicht zum Berliner Umland gehörenden Gebieten Brandenburgs – andererseits. Von 1990 bis 2005 erhöhte sich die Bevölkerung des engeren Verflechtungsraumes vor allem durch Wanderungsgewinn um 27,6 Prozent, die des äußeren Entwicklungsraumes schrumpfte um 14,3 Prozent. Die in diesem Zeitraum annähernd stabile Bevölkerungsbilanz Brandenburgs¹¹ (-1,6 Prozent) verdeckt die Tatsache einer gespaltenen Entwicklung des Landes¹²: Prosperierende und wachsende Kommunen in Berlinnähe und schrumpfende und degressive Tendenzen in den Berlin ferneren Städten und Gemeinden. Brandenburg weist somit eine duale sozialräumliche Struktur auf, die durch die Entfernung zum »Gravitationszentrum« Berlin geprägt ist.¹³

Berlinnahe Gemeinden unterscheiden sich von Berlinfernen Gemeinden signifikant durch die folgenden tendenziellen Besonderheiten (Tab. A1): Bevölkerungswachstum, höhere Anteile junger, niedrigere Anteile älterer Menschen, geringere natürliche Bevölkerungsverluste, höhere Einpendlerquoten (unter 30 km Entfernung zu Berlin), höhere Beschäftigungsquoten (auch der Frauen), stärkere Dominanz des Dienstleistungssektors auf Kosten der Land- und Forstwirtschaft und des Produzierenden Gewerbes, geringere Arbeitslosigkeit und höhere Steuerkraft.

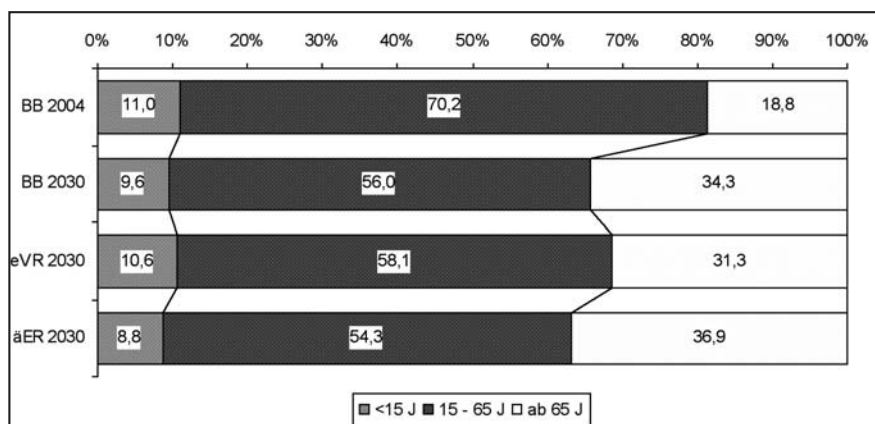
Den Berechnungen der Bevölkerungsprognose zufolge wird sich die disparate Entwicklung auch künftig fortsetzen (Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik 2006): Im Saldo ist für das Land Brandenburg bis 2030 ein Bevölkerungsverlust von 13 Prozent (2020 -5,7 Prozent) zu erwarten, wobei voraussichtlich für den engeren Verflechtungsraum moderates Wachstum um 3 Prozent bis 2030 (2020 5,2 Prozent) und für den äußeren Entwicklungsraum starke Schrumpfung um 23 Prozent (2020 -12,6 Prozent) kennzeichnend sein wird. Da im Prognosezeitraum für Brandenburg ein kontinuierlicher Wanderungsgewinn unterstellt wird, ist der Bevölkerungsrückgang auf Landesebene einzig auf den negativen Saldo der natürlichen Entwicklung zurückzuführen. Diese Verluste sind natürlich auch eine Folge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung.

11 Die anderen ostdeutschen Flächenländer haben von 1990 bis 2004 bedeutende Bevölkerungsverluste von durchschnittlich -10,4 Prozent hinnehmen müssen (Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2004, S. 35).

12 Quelle www.lids-bb.de.

13 Allerdings bestehen auch innerhalb beider Landesteile, Berliner Umland und Berlin ferne Gebiete, erhebliche sozialräumliche Differenzierungen.

Abbildung 2
**Brandenburg, engerer Verflechtungsraum und äußerer Entwicklungsraum:
 Prognose der Altersstruktur 2030** (zum Vergleich Brandenburg 2004)



Quelle: Landesbetrieb für Datenverarbeitung ... 2006

Im Prognosezeitraum wird sich die Altersstruktur dramatisch verändern – vor allem in Gestalt einer sehr starken Zunahme des Anteils der Bevölkerung im Seniorenalter. Gleichzeitig schrumpfen die Bevölkerungsanteile der erwerbsfähigen Altersgruppen ganz erheblich, und auch die Bevölkerung im Kindesalter vermindert sich absolut und relativ (Abb. 2). Das Durchschnittsalter steigt.¹⁴ Diese Veränderungen werden zwar im äußeren Entwicklungsraum deutlicher sichtbar. Doch die Prognose zeigt auch, dass der demografische Wandel, insbesondere die Alterung der Bevölkerung, um den engeren Verflechtungsraum keinen Bogen macht. Die demografische Alterung ist – unabhängig vom Gemeindetyp – die unausweichliche Zukunft jeder Kommune (Bertelsmann Stiftung 2006, 9). Im Wettbewerb zwischen den Gemeinden wird die Bewältigung dieser Herausforderung von ausschlaggebender Bedeutung sein.

Bei der Entwicklung der Städte und Gemeinden spielen Wanderung und natürliche Bevölkerungsreproduktion auf ganz unterschiedliche Weise zusammen, und zwischen den Kommunen werden sich sehr starke Diskrepanzen auf tun. Die Prognose nennt nur Daten für 28 ausgewählte Städte mit den Extremfällen Teltow (im Berliner Umland) einerseits (Zuwachs bis 2030 um 37 Prozent) und Wittenberge (in peripherer Lage) andererseits (Schrumpfung um 38 Prozent).

14 In Brandenburg wird für 2030 ein Durchschnittsalter von 51,1 Jahren (2004 43,1) prognostiziert (engerer Verflechtungsraum 49,4, äußerer Entwicklungsraum 52,6). Quelle: Landesbetrieb ... 2006.

Versuch einer Typisierung der Gemeinden

Die bisher verwendeten Klassifikationskriterien Gemeindegröße, Status, Berlin-Entfernung erbrachten jeweils bei einigen, aber durchaus nicht bei allen einbezogenen Indikatoren signifikante Mittelwertunterschiede. Deshalb wird nun der Versuch unternommen, eine Typisierung der Gemeinden des Landes Brandenburg vorzunehmen, deren Gruppen sich noch besser in Bezug auf die verwendeten Indikatoren unterscheiden, intern aber möglichst homogen sein sollen.

Die Schritte dieses Experiments werden im Folgenden kurz skizziert.¹⁵

Vorgesehen sind zwei Klassifikationen, zum einen die Gruppe der kleineren Städte und Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern (Gruppe I) und zum anderen die Gruppe der größeren Städte und Gemeinden sowie der administrativen Zentren (Gruppe II). Beide Typisierungen sollen im Prinzip mit den gleichen Indikatoren durchgeführt werden.

In einem ersten Schritt soll die Zahl der für die Klassifikation verwendeten Variablen so vermindert werden, dass die soziale Komplexität, die diese Variablen abbilden, möglichst wenig eingeschränkt wird. Zunächst wurden mittels Korrelationsanalysen und Plausibilitätsbetrachtungen 13 der in Tabelle 1 aufgeführten Indikatoren für die Typisierung ausgewählt. Mit Hilfe von Faktorenanalysen¹⁶ wurde dieses Variablenset auf vier bzw. drei Faktoren komprimiert. Es wurden zwei Faktorenanalysen durchgeführt: erstens für alle Städte und Gemeinden ohne Kreisstadtfunktion (4 Faktoren) und unterhalb der Grenze von 10 000 Einwohnern (12/2005); zweitens mit den übrigen Städten und Gemeinden¹⁷ (3 Faktoren).

Tabelle 2 zeigt auf, dass die eingesetzten Variablen auf vier bzw. drei Faktoren komprimiert wurden und wie die Faktoren mit den Ausgangsvariablen korrelieren¹⁸.

Anhand jener Variablen, die besonders eng mit dem betreffenden Faktor verknüpft sind, wurde versucht, dessen Eigenschaften verbal zu charakterisieren.

Die gewonnenen vier Faktoren vermögen zusammen 59,3 Prozent der Gesamtvarianz der eingesetzten Variablen in der Gruppe I zu erklären, die drei Faktoren der Gruppe II erklären 72,1 Prozent der Gesamtvarianz. d. h., die Aufgabe der Reduzierung der Einflussgrößen bei weitgehender Bewahrung der komplexen Aussagekraft ist erfüllt.

15 Zum Verständnis der verwendeten statistischen Verfahren der Faktorenanalyse und der Clusteranalyse sei z. B. verwiesen auf Bühl/Zöfel 2000.

16 Mit der Faktorenanalyse werden Variablen, die besonders eng miteinander korrelieren, zu Faktoren zusammengefasst.

17 Bei der zweiten Gruppe (über 10.000 EW oder Kreisstädte) wurde auf die Verwendung der Variablen *xsblwf64* (Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort in der Land- und Forstwirtschaft) verzichtet.

18 Gezeigt werden nur Korrelationskoeffizienten (Faktorladungen) mit einer absoluten Mindestgröße von 0,3.

Tabelle 2

Ergebnis der Faktorenanalysen							
Variablen	Faktoren ³						
	Gruppe I: Gemeinden < 10.000 EW, ohne Kreisstädte				Gruppe II: Gemeinden > 10.000 EW sowie Kreisstädte		
	1	2	3	4	1	2	3
9 Gemeindegrößenklassen		-0,430		0,578		0,438	0,615
Bev.-Entw. 1.1.2003 - 31.12. 2005		-0,427	0,389		0,893		
Jugendquote % (<20J / 20-65J) 2005		0,329	0,681		0,626		
Altenquote % (ab 65J / 20-65J) 2005		0,376	-0,675		-0,881		
Saldo nat. Bev.-Beweg. je 1000 EW 2003 -2005			0,849		0,875		
Pendelrelation (SVB AO/WO) Juni 2005				0,753	-0,361	0,721	
SVB-Anteil an Bev. im Alter 15-64J %	-0,823				0,789		-0,350
SVB: Land-u. Forstwirtschaft, Fischerei % ⁴		0,710			x	x	x
SVB: Handel, Gastgewerbe, Verkehr %				0,514	0,370		-0,654
SVB: Sonstige Dienstleistungen %		-0,855			0,409		0,714
Geringfüg. Entlohnte je 100 SVB (WO) 06/05 %	0,733				-0,850		
Niveau Arbeitslosigkeit Durchschnittl. 2005 %	0,704	0,498			-0,940		
HLU-Empf. je 1 TEW 12/2004	0,670			0,313	-0,638	0,544	
Steuereinnahmekraft EUR/EW 2004				0,600	0,324	0,757	
<i>Eigenschaften</i>	Unterbeschäftigung, soziale Belastung	Klein, schrumpfend, ländliche Wirtschaftsstruktur	Wachsend, jung, fertil	Groß, steuerkräftig, Arbeitsplatzzentralität v. a. Handel/ Verkehr	Bev'-wachstum, jung und fertil, Erwerbsbeteiligung, niedrige soziale Belastung	Arbeitsplatz-zentralität, Steuerkraft	Stadtgröße, Beschäftigung in „Sonstige Dienstleistungen“

1 Faktorladungen mit Absolutwerten unter 0,3 wurden ausgeblendet.

2 Diese Variable wurde nur in der Gemeindegruppe < 10000 EW eingesetzt.

Das weitere Typisierungsverfahren soll ebenfalls nur skizziert werden. Es geht um die Zusammenfassung strukturell ähnlicher Gemeinden zu Gruppen, die sich voneinander möglichst deutlich unterscheiden. Dazu ist das statistische Verfahren der Clusteranalyse geeignet. Wegen der großen Zahl der Gemeinden in Gruppe I (348) wird eine Clusterzentrenanalyse durchgeführt. Gruppe II (72 Fälle) kann hingegen per hierarchischer Clusteranalyse typisiert werden.

Gruppe I: Zunächst wurde mit einer per Zufallsauswahl eingeschränkter Grundgesamtheit (ca. 33 Prozent) an Gemeinden dieser Gruppe¹⁹ eine hierarchische Clus-

19 weniger als 10000 Einwohner und ohne Kreisstadtfunktion

teranalyse mit allen vier Faktoren durchgeführt, um die günstigste Zahl der zu bildenden Cluster zu bestimmen. Die Auswertung der Zuordnungsübersicht (Zuwächse des Koeffizienten mit den Fusionschritten) ließ eine Clusterzahl von zehn als günstig erscheinen. Anschließend erfolgte die Clusterbildung mit einer Clustertentren-Analyse unter Einbeziehung aller Gemeinden der Gruppe I.

Gruppe II: Per hierarchischer Clusteranalyse mit den drei Faktoren wurden sieben Cluster generiert.

Tabelle 3

Ergebnisse der Clusteranalysen: Clustermittelwerte der konstituierenden Faktoren						
Cluster	Anzahl Gemeinden	Tendenzielle Cluster-Eigenschaften ²⁰	Faktoren (Mittelwerte)			
Gruppe I: Gemeinden < 10.000 EW, ohne Kreisstädte			1	2	3	4
K1	70	Kleinere Auspendlergemeinden, unterdurchschnittlich sozial belastet (insbesondere bezüglich Sozialhilfe)	-0,552	0,140	0,266	-0,537
K2	45	Große und steuerkräftige Dienstleistungszentren mit überdurchschnittlicher Arbeitsplatzausstattung	0,006	-0,222	-0,234	1,374
K3	39	Schrumpfende, überalterte, sozial belastete Städte und Gemeinden	0,431	-0,278	-1,366	-0,113
K4	45	Schrumpfende Städte und Gemeinden mit ländlicher Wirtschaftsstruktur und sehr hoher Unterbeschäftigung und sozialer Belastung	1,476	0,437	-0,026	0,055
K5	58	Städte und Gemeinden mit stabiler Einwohnerschaft und Wanderungsgewinn, urbaner Wirtschaftsstruktur, geringer Arbeitsplatzzentralität und Steuerkraft	-0,307	-1,278	0,280	-0,408
K6	10	Größere, wachsende Arbeitsplatz- und Dienstleistungszentren mit relativ junger Bevölkerung, Wanderungsgewinn, niedriger sozialer Belastung, hoher Beschäftigungsquote und sehr hoher Steuerkraft	-0,876	0,125	0,983	2,940
K7	4	Größere, stark wachsende, Berlin nahe Gemeinden mit junger Bevölkerung, sehr starkem Wanderungsgewinn, Geborenenüberschuss, hohem Ausländeranteil, urbaner Wirtschaftsstruktur und überdurchschnittlicher Steuerkraft	0,134	-2,454	2,498	-0,206
K8	2	(Hohensaaten, Gräben) Extrem schrumpfend und überaltert	0,334	-1,565	-4,911	-1,631
K9	52	Kleinere, schrumpfende, Berlin ferne Gemeinden mit überdurchschnittlichen Beschäftigtenanteilen in der Landwirtschaft und im produzierenden Gewerbe, relativ überalterter Bevölkerung, geringer sozialer Belastung (insbesondere Sozialhilfe) und niedrigen Steuereinnahmen	-0,902	1,184	-0,255	-0,150
K10	23	Kleinere und schrumpfende Auspendlergemeinden mit junger Bevölkerung, hoher sozialer Belastung und sehr niedrigen Steuereinnahmen	1,190	0,679	1,453	-0,703

20 Unerwähnt bleiben »normale«, dem Gesamt-Durchschnitt angenäherte Eigenschaften.

noch Tabelle 3

Gruppe II: Gemeinden > 10 000 EW, Kreisstädte		1	2	3
G1 38	Größere, meist Berlin ferne Städte mit hoher Arbeitsplatzzentralität, darunter 13 der 14 Kreisstädte, schrumpfend und überaltert, starkes Produzierendes Gewerbe, hohe soziale Belastung	0,707	0,158	0,062
G2 3	3 kreisfreie Städte (CB, FF, P); hohe Arbeitsplatzzentralität, relativ hoher Anteil nichtdeutscher Bevölkerung, hoher Anteil berufstätiger Frauen, starke Überpräsenz von Beschäftigten im Bereich »Sonstige Dienstleistungen«, starke soziale Belastung durch geringfügig Entlohnte und Sozialhilfe	0,204	1,420	2,541
G3 25	Wachsende Auspendlerstädte in relativer Berlin-Nähe mit junger Bevölkerung, relativ hoher Beschäftigungsquote und überproportionaler Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, niedrige soziale Belastung	0,927	-0,675	-0,123
G4 2	Schönefeld, Ludwigsfelde (extreme Arbeitsplatzzentralität und Steuerkraft, überdurchschnittlicher Sozialhilfebedarf)	1,510	4,001	-2,046
G5 2	Nauen, Zossen (Beschäftigte in traditionellen Dienstleistungssektoren überrepräsentiert, vergleichsweise sehr hoher Sozialhilfebedarf)	0,211	0,295	-1,881
G6 1	Kleinmachnow (stark wachsend, extrem junge Bevölkerung, Bereich »Sonstige Dienstleistungen« bindet sehr hohen Beschäftigtenanteil)	1,529	-1,290	2,484
G7 1	Wittenberge (extrem schrumpfend durch sehr hohen Wanderungsverlust als auch Gestorbenenüberschuss; starke soziale Belastung durch Geringverdienende und Arbeitslose)	-1,877	-0,702	-1,513

Von den zehn Clustern der Gruppe I (Tab. 3), sind die Cluster K7 und K8 mit vier bzw. zwei Gemeinden nur schwach besetzt. Die übrigen Cluster umfassen jeweils mindestens zehn, maximal 70 Gemeinden.

Vier der sieben Cluster von Gruppe II enthalten nur ein bis zwei Fälle, repräsentieren also »Ausreißer«-Gemeinden mit relativ extremen Struktureigenschaften. Obwohl nur drei Städte zum Cluster G3 gehören, handelt es sich um eine gewichtige Gruppe von kreisfreien Städten, einschließlich der Landeshauptstadt Potsdam. Das Gros (63 von 72 Kommunen) der Städtegruppe verteilt sich somit auf zwei Cluster.²¹

Da eine detaillierte Diskussion der Clustereigenschaften in diesem Rahmen nicht möglich ist, müssen einige Anmerkungen genügen.

Cluster-Eigenschaften

Zwischen den Clustern beider Gruppen unterscheiden sich die Mittelwerte der vier bzw. drei Faktoren signifikant.

Mit Blick auf die Kriterien soziale Belastung, Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur (vgl. Tab. A2) kann man die Cluster K6, K7 und G3 sowie mit ge-

²¹ Mit einer höheren Clusterzahl ließe sich die Differenziertheit der Analyse erhöhen. Doch für den hier beabsichtigten Zweck (Übersichtlichkeit und angemessene Differenziertheit) genügen 7 Cluster.

wissen Abstrichen K5²² und G4²³ als Gruppen von sozial eher begünstigten Städten und Gemeinden identifizieren. Der solitär besetzte Cluster G6, Kleinmachnow, verkörpert in extremer Weise den Typus der wachsenden Kommune im Umland Berlins mit sehr junger Bevölkerung, Geborenenüberschuss und spektakulärem Wanderungsgewinn sowie außerordentlich geringer sozialer Belastung (minimal: Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedarf).

Das Gegenteil dessen, typische und besonders ausgeprägte Merkmale von Verlierergemeinden, repräsentiert Wittenberge (= Cluster G7): Schnell schrumpfend (durch hohe natürliche und Wanderungsverluste), stark überalterte Bevölkerung und starke soziale Belastung (obgleich in Bezug auf die Sozialhilfequote andere Cluster noch deutlich höhere Werte aufweisen). Sozial eher benachteiligte Städte und Gemeinden sind in den Clustern K3 und G1 zu finden. Deren tendenzielle Eigenschaften: erhebliche Bevölkerungsverluste durch Abwanderung und Gestorbenen-Überschuss, überalterte Bevölkerung und überdurchschnittliche soziale Belastung (durch die Faktoren »Geringfügig Entlohnte«, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedarf). Außerdem gibt es tendenziell sozial benachteiligte Gruppen, die allerdings meist in einem der Kriterien – Bevölkerungsentwicklung, Altersstruktur und soziale Belastung – weniger ungünstige Werte aufweisen. Das betrifft insbesondere die Cluster K4 und K10, wo Schrumpfung und extreme Belastung partiell mit relativ günstigen altersstrukturellen Relationen einhergehen.

Cluster G2 weist beispielhaft auf ein Methodenproblem dieser Clusterbildung hin. So zeigt Potsdam – bei wichtigen übereinstimmenden Merkmalen – Eigenschaften, die deutlich von tendenziellen Charakteristika des Clusters abweichen: z. B. kräftiges Bevölkerungswachstum, starker Wanderungsgewinn, deutlicher Geborenenüberschuss, niedrigere Altenquote (vgl. Tab. A 1). Die Cluster sind also noch ziemlich heterogen. Dies ist aber zwangsläufig der Preis, wenn eine Vielzahl von Gemeinden unter Berücksichtigung mannigfacher Indikatoren in eine überschaubare Klassifikation mit möglichst wenig Typen gebracht werden soll. Die hier vorgestellte Clusterbildung soll nur eine Möglichkeit demonstrieren. Es lohnen sich weitere Optimierungsversuche.

Die an anderer Stelle bereits erwähnte charakteristische Spaltung der sozialräumlichen Entwicklung Brandenburgs in wachsende und schrumpfende Teilräume widerspiegelt sich auch in den verschiedenen Typen von Städten und Gemeinden. In den ländlichen, Berlin fernen Teilräumen zeigen sich Tendenzen der *Peripherisierung*. Sie werden weitgehend verursacht durch gegenläufige Prozesse vor allem in der Metropolenregion, wo Zentralisierungen »Menschen, wirtschaftliche Produktivität und Infrastrukturfunktionen bündeln und so den übrigen Regionen entziehen« (Keim 2006, 3). Die Zentralisierungsdynamik fungiert dabei als »Subjekt der sozialräumlichen Entwicklung insgesamt« (ebenda). Peripheri-

22 Jugendquote leicht unterdurchschnittlich

23 sehr hohe Sozialhilfedichte

sierungen sind somit nicht nur die Kehrseite, sondern auch die Folge der Zentralisierung. Prozesse der Schrumpfung, Entleerung und demografischen Alterung von Kommunen in ländlichen Regionen sind also weniger aus falschen regional- oder kommunalpolitischen Entscheidungen und Strategien zu erklären, sondern aus übergeordneten Prozessen, die nicht in der ländlichen Region selbst zu suchen sind.

Peripherisierung kann verstanden werden als »graduelle Schwächung und/oder Abkopplung sozialräumlicher Entwicklungen gegenüber den dominanten Zentralisierungsvorgängen« (ebenda).

Lassen sich Erscheinungen der Peripherisierung/Zentralisierung mit den hier verwendeten Indikatoren an Hand der soziodemografischen Struktur von Städten und Gemeinden in Brandenburg aufzeigen? Und falls dies gelingt: Wie korrespondieren die betreffenden Kommunen mit der per Clusteranalyse generierten Gemeindeklassifikation? Dabei kann es selbstverständlich nur um eine grobe Annäherung an diese Fragestellung gehen.

Drei Kriterien, auf die auch Keim (ebenda) verweist, sollen zur Identifizierung von Städten und Gemeinden mit Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungsprozessen herangezogen werden: wirtschaftliche Leistungskraft (Indikator Anteil der Versicherungspflichtig Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter), Wanderungsbilanz (Indikator Saldo der Zu- und Wegzüge je 1 000 der Bevölkerung) und demografische Struktur (Indikatoren Jugendquotient, Altersquotient). Kommunen, die in allen diesen Kriterien in entsprechender Weise vom Mittelwert aller 420 Gemeinden abweichen, gelten als solche, die Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungsprozessen unterliegen.²⁴

Auf diese Weise wurden 51 »Peripherisierungs«- und 39 »Zentralisierungsgemeinden« ermittelt. Ihre Verteilung auf die per Clusteranalyse gefundenen Gemeindetypen zeigt, dass sich diese Typisierung auch in Bezug auf die Relation Peripherisierung/Zentralisierung als relativ trennscharf erweist²⁵ (Tab. 4). Die »Peripherisierungsgemeinden« befinden sich vor allem in den Gruppen, die als tendenziell sozial benachteiligt charakterisiert wurden (K3, G1, K4). Die »Zentralisierungsgemeinden« konzentrieren sich wiederum besonders auf Cluster, die eher zu den Gewinnern der sozialräumlichen Entwicklung gezählt werden können: K6, G3, K5.

»Zentralisierungs«- und »Peripherisierungsgemeinden« unterscheiden sich strukturell in mannigfacher Hinsicht und meist hoch signifikant (vgl. Tab. A2). Die tendenziellen Eigenschaften der »Peripherisierungsgemeinden« sind: Berlin Ferne,

24 »Peripherisierungs-Gemeinden« in diesem Sinne haben einen unterdurchschnittlichen Anteil an Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, einen unterdurchschnittlichen Wanderungssaldo, einen unterdurchschnittlichen Jugend- sowie einen überdurchschnittlichen Altersquotienten. Das Gegenteil gilt für »Zentralisierungs-Gemeinden« mit der zusätzlichen Forderung eines positiven Wanderungssaldos.

25 Zwar verteilen sich Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungsgemeinden jeweils auf zahlreiche Cluster. Mit Ausnahme des Clusters K2 umfassen die betreffenden Typen jedoch jeweils vollständig bzw. mit nur einer Ausnahme entweder Peripherisierungs- oder Zentralisierungsgemeinden.

überdurchschnittliche Einwohnerzahl, Schrumpfung sowohl durch Gestorbenenüberschuss als auch und besonders durch Wanderungsverlust, überalterte Bevölkerung, Unterbeschäftigung, Überpräsenz des Produzierenden Gewerbes in der Beschäftigtenstruktur, überdurchschnittliche soziale Belastung (in allen drei Komponenten Geringfügig Entlohnte, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfe) sowie unterdurchschnittliche Steuereinnahmen. Die gegenteiligen Tendenzen lassen sich für die »Zentralisierungsgemeinden« nachweisen.

Tabelle 4

Gemeinden unter dem Einfluss von Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungstendenzen: Verteilung auf die Cluster			
Cluster	Peripherisierung/Zentralisierung		Gesamt
	Peripherisierung	Zentralisierung	
K1	1	3	4
K2	6	4	10
K3	16	1	17
K4	6		6
K5		10	10
K6		4	4
K7		1	1
K8	1		1
K9	3	1	4
G1	17	1	18
G3		12	12
G4		1	1
G5		1	1
G7	1		1
Gesamt	51	39	90

»Peripherisierungs-« und »Zentralisierungsgemeinden« unterscheiden sich bezüglich der in Tabelle A2 ausgewiesenen Variablen – mit Ausnahme der Positionen Pendelrelation, Anteil der ausländischen Bevölkerung und Einwohnerzahl – hoch signifikant. Dass die Peripherisierungstendenzen nicht vornehmlich für kleinere ländliche Gemeinden, sondern insbesondere auch für größere administrative Zentren nachweisbar sind,²⁶ mag zunächst überraschen. Mit Brandenburg und Eberswalde werden sogar zwei Städten Peripherisierungstendenzen bescheinigt, die

²⁶ Unter den 51 »Peripherisierungsgemeinden« sind 18 Städte mit mehr als 10000 Einwohnern, darunter 7 Mittelstädte, 5 Kreisstädte (Eberswalde, Senftenberg, Perleberg, Forst, Prenzlau) und eine kreisfreie Stadt (Brandenburg).

dem sogenannten Städtekrans angehören. Diese Städte sollen eigentlich »eine stabilisierende Funktion im äußeren Entwicklungsraum wahrnehmen« (Senatsverwaltung 2004, 39). Offenbar erodiert die Peripherisierung in besonderem Maße auch Zentrumsfunktionen von Städten in Berlin fernen Gebieten. Hier ist die Entzentralisierung der Zentren wesentliches Peripherisierungsmerkmal. Andererseits: Soll der Peripherisierung entgegengewirkt werden, erfordert dies nicht zuletzt die Stärkung der regionalen Zentren.

Die Tatsache der Peripherisierung belegt den Misserfolg des landesplanerischen Leitbilds der dezentralen Konzentration. »Die Städte in den peripheren Regionen sind – entgegen dem Leitbild – bisher die größten Verlierer der demografischen Schrumpfung« (Kühn 2004). Anfang 2005 verkündete der Ministerpräsident den Grundsatz »Brandenburgs Zukunft liegt in der Metropolregion« (Tagesspiegel 22.02.2005). Damit wurde faktisch eine Neuorientierung der Förderpolitik signalisiert. Eine bevorzugte Konzentration der Fördermittel auf den engeren Verflechtungsraum würde die Zentralisierungs- und damit die Peripherisierungstendenzen weiter forcieren und die sozialräumliche Spaltung des Landes, aber auch der acht an Berlin grenzenden Landkreise vertiefen.

Mit der Aufgabe bzw. der Relativierung des Leitbilds der dezentralen Konzentration verlöre allerdings auch das im Grundgesetz verankerte Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse²⁷ (Art. 72, Abs. 2, GG) eine wichtige Basis. Und tatsächlich wird in Politik und Wissenschaft gleichzeitig mit der Infragestellung des Leitbilds der dezentralen Konzentration auch eine Modifizierung des Ziels der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse²⁸ gefordert. So verlangt z. B. der sächsische Ministerpräsident Milbradt: »Wir müssen das Verfassungsgebot gleichwertiger Lebensverhältnisse neu interpretieren« (Tagesspiegel 25.09.2006). Vieles deutet darauf hin, »dass sich in Bezug auf den Grundkonsens der Angleichung der Lebensverhältnisse ein Paradigmenwechsel abzuzeichnen beginnt« (Neu 2006, 13). Insbesondere wird der demografische Wandel dazu genutzt, den bisher geltenden gesellschaftlichen und politischen Grundkonsens des Prinzips der Gleichwertigkeit in Frage zu stellen (Barlösius 2006, 17). Das Projekt »Wegweiser Demografischer Wandel 2020« der Bertelsmann Stiftung schlussfolgert aus den großen regionalen und kommunalen Unterschieden in Bezug auf die Auswirkungen des demografischen Wandels die Frage, »ob und ggf. in welcher Form das Leitbild von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse Gültigkeit besitzt. Müssen wir dieses Leitbild neu interpretieren?« (Bertelsmann Stiftung 2006, 7). Die Akademie für Raumforschung und Landesplanung sieht »keinen Grund, dieses grundgesetzlich verankerte Ziel ... in Frage zu stellen oder in seiner prinzipiellen

27 In der durch Volksentscheid legitimierten Landesverfassung Brandenburgs wurde diese Zielstellung folgendermaßen bekräftigt: »Das Land gewährleistet eine Strukturförderung der Regionen mit dem Ziel, in allen Landesteilen gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen und zu erhalten.« (Art. 44; <http://www.landesrecht.brandenburg.de/>)

28 Zur Tragweite einer solchen Ziel-»Korrektur« gehört, dass mit dem Gleichwertigkeitsprinzip auch der »soziale Kern des Nachhaltigkeitsverständnisses« (Segert/Zierke 2005, 109) in Frage gestellt wird.

Bedeutung zu relativieren« (Akademie für Raumforschung ... 2006, 1), fordert aber gleichwohl eine »Präzisierung und Neuinterpretation«. Interessant ist auch die Begründung dafür. Noch vor den Herausforderungen demografischer Wandel und Europäische Integration/Globalisierung wird als Hauptgrund genannt: »Der Wandel des Staatsverständnisses vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum vorsorgenden und aktivierenden Gewährleistungs- und Verantwortungsstaat geht nicht nur mit einer größeren Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger einher, sondern auch mit einer kritischen Überprüfung des öffentlichen Leistungsumfangs und mit einer partiellen Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge« (ebenda, 2).

Hier schließt sich der Kreis: Die Relativierung des Prinzips der Gleichwertigkeit wird eingebettet in und begründet durch den neoliberalen Umbau des Sozialstaats, gleichzeitig werden die (partielle) Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge legitimiert und die Kürzung öffentlicher Leistungen für den Ausgleich der Lebensbedingungen angekündigt. Eine detaillierte Diskussion dieser Positionen kann in diesem Rahmen leider nicht vorgenommen werden (zum Thema »aktivierender Sozialstaat« vgl. z. B.: Wolf 2005). Generell ist jedoch zu fragen, mit welcher Begründung z. B. der Verweis auf »eine größere Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger« umstandslos auf Beziehungen zwischen Regionen übertragen werden kann. Hervorzuheben ist, dass das zitierte Positionspapier klar gegen »Forderungen nach einem Abbau der bisherigen Form der regionalen Wirtschaftsförderung und einer Förderung von Metropolenregionen zu Lasten strukturschwacher ländlich-peripherer Räume« Stellung bezieht (Akademie für Raumforschung ... 2006, 3).

Was könnte nun Sozialberichterstattung für Kommunen leisten, deren Entwicklung durch Tendenzen der Peripherisierung gekennzeichnet ist? Nicht mehr und nicht weniger als für andere Gemeinden auch.

Weder die Möglichkeit noch die Notwendigkeit, mit Hilfe der Sozialberichterstattung die jeweilige soziale Situation und Entwicklung der Städte und Gemeinden und damit auch deren spezifische Probleme, Vorzüge und Ressourcen zu analysieren, werden durch die Peripherisierung gemindert.

Denn Peripherisierung kennzeichnet keinen Zustand, sondern einen Prozess. Sie steht nicht am Ende der Entwicklung, sondern führt zu veränderten Rahmenbedingungen. Sie hebt weder die strukturelle Einzigartigkeit der einzelnen Kommunen auf noch die Konkurrenz zwischen ihnen.

Peripherisierung enthält zwar die Möglichkeit der Marginalisierung, läuft aber nicht zwangsläufig darauf hinaus (Keim 2006, 3). Mithilfe der Sozialberichterstattung können sich die Kommunen ihrer Möglichkeiten versichern, spezifische Entwicklungspfade unter den alles in allem einschränkenden Bedingungen der Peripherisierung zu suchen und einzuschlagen. Keim spricht in diesem Zusammenhang von »Chancen für (sozial-)experimentelle Nutzungen und Lebensformen ohne den Druck der Zentralentwicklungen« (ebenda, 5). Aber auch dann, wenn die oft beschworenen, aber selten zu findenden »kreativen Lösungen« nicht aus-

gemacht werden können: Die Optimierung der ökonomischen und sozialen Entwicklung unter veränderten sozialräumlichen Bedingungen bleibt die ständig zu lösende, originär kommunalpolitische Aufgabe. Dazu kann die Sozialberichterstattung einen wichtigen Beitrag leisten.

Peripherisierung trifft nicht isoliert einzelne Gemeinden, sondern ist das Problem vieler Kommunen mit durchaus unterschiedlichem Profil. Deren gemeinsames Anliegen ist es, der Peripherisierung entgegenzuwirken bzw. deren nachteilige Wirkungen zu minimieren. Dazu bedarf es der interkommunalen Kooperation. »Sich nicht mehr gegen Benachteiligungen wehren zu können, das bedeutet Peripherie« (Neu 2006,13). In diesem Sinne gehören also die koordinierte Aktivität vieler Gemeinden und kommunaler Akteure, ihre Organisation und Handlungsweise als Subjekt der sozialräumlichen Entwicklung zu den wenigen Möglichkeiten, Zentralisierungstendenzen Widerstand entgegenzusetzen. Regionale Sozialberichte z. B. auf der Ebene der Landkreise, die auch eine vergleichende Analyse der sozialen Situation, Struktur und Entwicklung der Gemeinden zum Gegenstand haben, können wichtige Anknüpfungspunkte für die interkommunale Kooperation herausarbeiten, sie können dazu beitragen, zersplitterte Kräfte zu bündeln und die Macht zur Benennung und Deutung der eigenen sozialen Probleme auch tatsächlich auszuüben.

Exkurs: Typisierung von Gemeinden mit dem Projekt

»Wegweiser Demographischer Wandel 2020«

Im Projekt der Bertelsmann-Stiftung »Wegweiser Demographischer Wandel 2020« wurde eine Gemeindetypisierung vorgenommen, die alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5 000 Einwohnern (2003) in Deutschland erfasst (Bertelsmann-Stiftung 2006). Mit zwei gesonderten Clusteranalysen, aber auf Basis derselben Indikatoren wurden sechs bzw. neun Demografietypen zum einen für die Gruppe der 82 Großstädte²⁹ (mehr als 100 000 EW) und zum anderen für die übrigen 2 877 Städte und Gemeinden³⁰ (über 5 000 EW) konstituiert.

Ein besonderer Vorzug des Projekts ist seine Orientierung an der künftigen Entwicklung der Kommunen. Dazu wurden kleinräumige Bevölkerungsprognosen für alle Städte und Gemeinden mit mehr als 5 000 EW für die Jahre 2003 bis 2020

29 Demografietypen (Anzahl) Großstädte: 1) Stabile Großstädte mit geringem Familienanteil (21/82), 2) Schrumpfende Großstädte im postindustriellen Strukturwandel (19/82), 3) Schrumpfende und alternde ostdeutsche Großstädte (5/82), 4) Prosperierende Wirtschaftszentren (19/82), 5) Stabile Großstädte mit hohem Familienanteil (11/82), 6) Aufstrebende ostdeutsche Großstädte mit Wachstumspotenzialen (7/82).

30 Demografietypen Gemeinden mit 5 000 bis 100 000 EW (2 877): 1) Stabile Mittelstädte und regionale Zentren mit geringem Familienanteil (17,9 Prozent), 2) Suburbane Wohnorte mit hohen Wachstumserwartungen (3,1 Prozent), 3) Suburbane Wohnorte mit rückläufigen Wachstumserwartungen, 4) Schrumpfende und alternde Städte mit hoher Abwanderung (12,2 Prozent), 5) Stabile Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit hohem Familienanteil (25,7 Prozent), 6) Städte und Gemeinden im ländlichen Raum mit geringer Dynamik (20,1 Prozent), 7) Prosperierende Städte und Gemeinden im ländlichen Raum (5,7 Prozent), 8) Wirtschaftlich starke Städte und Gemeinden mit hoher Arbeitsplatzzentralität (2,5 Prozent), 9) Exklusive Standorte (0,2 Prozent).

erarbeitet.³¹ Die Clusteranalyse basiert auf acht Indikatoren zu demografischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimensionen der kommunalen Entwicklung. Darüber hinaus wurde ein Set von 52 Indikatoren³² zusammengestellt, das für jede Gemeinde (über 5 000 EW) und für eine begrenzte Zahl von Vergleichskommunen per Internet leicht abrufbar ist (www.aktion2050.de/wegweiser). Das gilt natürlich ebenso für die Ergebnisse der Bevölkerungsvorausberechnung und der Typisierung.

Mit dem Angebot relevanter Informationen über die spezifische Struktur und Perspektive der Städte und Gemeinden soll eine differenzierte Beobachtung und aktive Gestaltung des demografischen Wandels in den Kommunen unterstützt werden. Der Wegweiser soll als »ein Frühwarn- und Informationssystem für alle Kommunen mit mehr als 5 000 Einwohnern« (Bertelsmann Stiftung 2006, 11) fungieren. Dem dient insbesondere die Typisierung. Die einzelnen Typen werden ausführlich diskutiert, ihr spezifisches Profil anschaulich dargestellt, und es werden typenspezifische Handlungsansätze vorgestellt. Benannt werden Grundrichtungen des kommunalen Handlungsbedarfs, die natürlich »vor Ort bewertet und diskutiert werden und im Kontext der politischen Ziele und Strategien der Kommunen betrachtet werden« müssen (25/26).

Wie bei jeder Typisierung ist auch hier eine gewisse Pauschalität der Preis für die gewonnene Übersichtlichkeit. D. h., die Kenntnis der Eigenschaften des Gemeindetypus ersetzt nicht die Analyse der spezifischen Charakteristika der einzelnen Kommune. Diese wird aber durch die Typisierung ungemein erleichtert. So bestünde ein erster notwendiger Schritt darin, die konkreten Ausprägungen der Clusterindikatoren für eine bestimmte Gemeinde abzurufen (www.aktion2050.de/wegweiser) und mit den typischen Eigenschaften des Clusters zu konfrontieren. Dies ist auch aus folgendem Grund geboten: Die bereits bei »unserer« Clusteranalyse beklagte relative innere Differenziertheit der Cluster (Beispiel Potsdam) ist auch bei den Typen des »Wegweiser-Projekts« feststellbar.³³ Die Spezifizierung der Typusmerkmale für den Einzelfall ist dann auch die Grundlage für die Übersetzung der empfohlenen Handlungsansätze in konkrete Ziele der kommunalen Entwicklung.

Die Intentionen und die Ergebnisse des Projekts »Wegweiser Demographischer Wandel« fordern Sozialberichterstattung im Sinne von periodischen Analysen der sozialen und demografischen Entwicklung in den Kommunen heraus und unterstützen sie zugleich wirkungsvoll. Ohne Kenntnis der aktuellen sozialdemografi-

31 Die der Prognose zugrunde liegenden Annahmen – etwa zu Fertilität, Mortalität, Wanderung – wurden in der Publikation ausgewiesen und begründet.

32 Bevölkerungsentwicklung 2003 bis 2020, Medianalter 2020, Arbeitsplatzzentralität (entspricht der Variablen Pendelrelation in unserer Analyse), Arbeitsplatzentwicklung 1998 bis 2003, Arbeitslosenquote, Steuereinnahmen, Anteil hochqualifizierter Beschäftigter, Anteil von Mehrpersonenhaushalten mit Kindern).

33 Eingeschätzt wird, »dass bei etwa 75 Prozent der Kommunen eines Clusters ähnliche Ausprägungen vorzufinden sind« und in jedem Cluster »eindeutige Außenseiter hinsichtlich einzelner Merkmale« existieren (Bertelsmann Stiftung 2006, 27).

schen Struktur und ihrer Entwicklungstendenzen in der »eigenen« Gemeinde und in weiteren Bezugsräumen (Region, andere Kommunen ...) kann keine geeignete kommunale Antwort auf die mit dem demografischen Wandel einhergehenden Veränderungen gefunden werden. Die durch den »Wegweiser« verfügbaren Informationen können helfen, die bevorstehenden bzw. bereits laufenden sozialdemografischen Strukturverschiebungen transparent und vor allem auch in ihrer kommunalpolitischen Bedeutung bewusst zu machen. Die Forderung »das Thema Demographie in den Kommunen als Chefsache« (Schmidt/Große Starmann 2006, 17) zu behandeln, mag etwas überspitzt erscheinen, ist jedoch angesichts der bisherigen Unterschätzung demografischer Aspekte in der Kommunalpolitik angebracht.

Für die künftige Sozialberichterstattung der Kommunen ist es wichtig, dass die durch den Wegweiser bereitgestellte Datenbank permanent angeboten und aktualisiert wird oder dass durch die amtliche Statistik ein ähnlicher Service bereitgestellt wird.

In den durch das »Wegweiser-Projekt« erfassten ca. 3000 Kommunen mit mehr als 5000 Einwohnern wohnen etwa 85 Prozent der Bevölkerung Deutschlands. Die Städte bilden den Schwerpunkt dieser Analyse. Die Mehrheit der 12631 Gemeinden Deutschlands (Statistisches Jahrbuch 2005, 40) wird mit diesem Vorhaben nicht erfasst. Diese legitime Beschränkung des Untersuchungsobjekts sollte nicht als Mangel des Projekts betrachtet werden. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass eine vergleichbare statistische Aufbereitung für die kleineren Gemeinden fehlt. Diese Lücke kann indes nicht nach dem Modell des »Wegweisers« geschlossen werden, woraus sich wohl auch dessen Begrenzung der Gemeindegröße erklärt. Plausibel ist z. B., dass die Unsicherheiten der Prognose »mit zunehmender Kleinräumigkeit bzw. sinkender Größe der Prognoseeinheiten« (Bertelsmann Stiftung 2006, 22) steigen. Deshalb wird man bei der Generierung von Datenbanken zur sozialdemografischen und sozialökonomischen Entwicklung kleiner Kommunen auf Prognosen für einzelne Gemeinden verzichten müssen, auch stehen verschiedene Indikatoren nicht für kleine Gemeinden zur Verfügung (z. B. Angaben zur Haushalts- und Familienstruktur). Dies kann als Bekräftigung unseres Experiments zur Typisierung auch der kleinen Gemeinden gelten.

Tabelle 5

Gemeinden mit mehr als 5.000 EW (12/03): Vergleich der Clusterzugehörigkeit										
isda- Experiment Cluster	Wegweiser Demographischer Wandel 2020									Gesamt
	Großstädte		Gemeinden mit mehr als 5 000 EW 12/2003							
	3 schrump- fend, stark alternd, Ost-D.	6 aufstreb- end, Wachs- tums- potenzial, Ost-D.	1 stabile Mittelst. u. reg.- Zentrum, ger. Familien- Anteil	2 suburbane Wohn- standorte, hohe Wachs- tums- Erwartung	3 suburbane Wohn- orte m. rückläuf. Wachs- tums- Erwart.	4 schrump- fend u. alternd, hohe Abwan- derung	6 St/Gdn. im ländl. Raum, geringe Dynamik	7 prosper. Städte/ Gemeinden im länd- Raum	8 wirtsch. starke St/Gdn, hohe A-Platz- Zentralität	
K1							1			1
K2			1	5	1	11	6			24
K3						5				5
K4						7				7
K5				12		1				13
K6				2				2		4
K7				2						2
G1			2	2		34				38
G2	1 (CB)	1 (P)				1				3
G3				23		2				25
G4			1						1	2
G5				1			1			2
G6				1						1
G7						1				1
Gesamt	1	1	4	48	1	62	8	2	1	128

In Brandenburg sind (2005) 69,5 Prozent aller Gemeinden unter der 5 000-Einwohner-Grenze. Auch wenn in unserem Experiment die Clusteranalyse eine andere Indikatorenbasis als das »Wegweiser-Projekt« hatte, sollen die Ergebnisse beider Typisierungen kurz verglichen werden. Dazu können natürlich nur die 128 Brandenburger Städte und Gemeinden mit mehr als 5 000 EW herangezogen werden (Tab. 5).

Auffällig ist, dass sich die Städte und Gemeinden nach dem »Wegweiser«-Modell vornehmlich (zu 86 Prozent) auf zwei Typen konzentrieren, Gemeinden der Typen fünf und neun sind nicht vertreten. Beim isda-Experiment sind hingegen fünf Cluster relativ stark besetzt, und keine Gruppe bleibt leer. Vier starke »Knoten«

drücken eine relativ hohe Treffsicherheit beider Modelle aus. (isda)Cluster K2 zeigt allerdings eine heterogene »Wegweiser«-Typen-Struktur.

Die gespaltene sozialräumliche Entwicklung der Brandenburger Städte und Gemeinden wird im »Wegweiser«-Modell deutlicher zum Ausdruck gebracht³⁴: 48 Gemeinden mit hohen Wachstumserwartungen einerseits, 62 schrumpfende und alternde Fortzugsgemeinden andererseits. Dieser Typ ist in Ostdeutschland besonders stark verbreitet. Er umfasst hier 70 Prozent aller Städte und Gemeinden (Schmidt/Große Starmann 2006, 15) über 5000 EW. So gesehen ist also die Situation in Brandenburg mit einem Anteil dieses Problemtyps von knapp 50 Prozent weniger dramatisch. Die Frage ist, ob die betreffenden Gemeinden in Brandenburg von der – im Vergleich zum übrigen Ostdeutschland – etwas entspannteren Lage profitieren können. Theoretisch ja: wenn Umverteilungsmaßnahmen zwischen Gemeinden initiiert oder Fördermittel durch das Land für benachteiligte Gemeinden eingesetzt würden

Resümee

Seit etwa zwei Jahren ist der demografische Wandel in Brandenburg eine Tatsache, hat sich hier ein qualitativer Umschlag der Altersstruktur vollzogen: Es gibt mehr Ältere (über 64-Jährige) als Kinder und Jugendliche (unter 20). Der demografische Alterungsprozess wird schnell voranschreiten, er wird zwischen den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich verlaufen, aber unvermeidlich jede Kommune erfassen.

Nicht außer Acht gelassen darf: Das (im Vergleich zur westdeutschen Bevölkerungsstruktur) vorzeitige Einsetzen des demografischen Wandels ist vor allem durch die anhaltende Massenarbeitslosigkeit in Ostdeutschland und die damit einhergehenden Wanderungsprozesse verursacht. Deshalb ist auch die nachhaltige Verbesserung der Beschäftigungssituation in den Brandenburger Gemeinden die entscheidende Voraussetzung, um die Konsequenzen der demografischen Strukturverschiebungen sozial verträglich bewältigen zu können.

Um die Herausforderungen des demografischen Wandels annehmen und aktiv gestalten zu können, benötigen die Städte und Gemeinden aktuelle Informationen über ihre spezifische Struktur und Perspektive (Bertelsmann Stiftung 2006, 20). Die Sozialberichterstattung ist ein geeignetes Instrument, um diese Informationen periodisch bereitzustellen. Einerseits ist diese Aufgabe in den kleineren Kommunen nicht weniger dringlich als in den größeren Städten. Andererseits fehlen in den Dörfern und kleinen Städten oft wichtige Voraussetzungen (Daten, Erfahrungen, Know-how ...). Durch Kommunikation und Kooperation zwischen den Gemeinden, durch zielstrebige Unterstützung seitens der Amts- und Kreisverwaltungen und durch eine weiter verbesserte und leicht zugängliche Gemeindestatistik der

34 Das ist sicher eine Konsequenz der zukunftsgerichteten Indikatoren im »Wegweiser«-Modell.

Statistischen Ämter (einschließlich der Ausweitung und Aktualisierung des Periodikums »Statistik lokal«) sind deutliche Fortschritte möglich. Diese Fortschritte sind auch zwingend, weil konkrete Analysen die geeignete Grundlage liefern, um die gemeindespezifische Tragweite des demografischen Wandels zu erfassen und daraus notwendige kommunalpolitische Schlüsse zu ziehen. Bisher ist Demografie ein meist vernachlässigtes Thema in der Kommunalpolitik. Entweder wird der demografisch bedingte Handlungsdruck auf die Städte und Gemeinden nicht erkannt oder ihm wird mit einem gewissen Fatalismus begegnet. Das betrifft nicht nur die kommunale Ebene, sondern kaum weniger die Verantwortung der Länder für die kommunale Entwicklung. So »ist in den vergangenen Jahren zunehmend der politische Wille – etwa im Land Brandenburg – abhanden gekommen, ländlich periphere Gebiete wirtschaftlich und infrastrukturell zu fördern. Dabei wird übersehen oder unterschlagen, dass ... in absehbarer Zeit keine ›Entleerung‹ dieser Räume einsetzen wird« (Beetz 2006, 27).

Demografische Schrumpfung und Alterung werden mit tiefgreifenden Änderungen der Siedlungsstruktur und mit Schwierigkeiten einhergehen, das gewohnte Niveau der kommunalen Infrastruktur aufrechtzuerhalten. Zersiedelung, soziale Segregation, Entleerung von Ortskernen, Verfall alter Bausubstanz (Sarcinelli 2006, 7) können ebenso die ungünstigen Folgen sein wie die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit infrastruktureller Einrichtungen durch sinkende Nutzerzahlen und größere Einzugsbereiche (Einzelhandel, Post, Wohlfahrtspflege ...). Kleine Kommunen werden Bestrebungen zur Privatisierung der Grundversorgung widerstehen müssen, »wenn sich die Träger betriebswirtschaftlich bedingt aus der Fläche zurückziehen« (Beetz 2006, 31).

Unerlässlich ist, angemessene Antworten auf derartige Herausforderungen in jeder Gemeinde zu formulieren und zu organisieren. Überkommene Wachstumskriterien erweisen sich dabei eher als Blockaden. Es geht um Zukunftsfähigkeit, also um nachhaltige Entwicklungspfade. Nach diesem Maßstab »lassen sich auch in strukturschwachen Regionen häufig ökologische oder soziale Ressourcen ausmachen, die heute und künftig ein menschenwürdiges naturverträgliches Leben ermöglichen« (Segert/Zierke 2005, 8). Aus der Perspektive der Gemeinden ist es erfolgversprechend, sich dabei mit anderen Kommunen zu verbünden. Denn obgleich sich die Städte und Gemeinden dem interkommunalen Wettbewerb um Bevölkerung, Arbeitsplätze, Infrastruktur, Investitionen etc. kaum völlig entziehen können, ist doch offenkundig, dass auf diesem Wege nicht die mit dem demografischen Wandel verbundenen Folgen bewältigt, sondern überwiegend Verlierer-Gemeinden produziert werden. Von immer größerer Bedeutung wird hingegen die Kooperation zwischen den Kommunen, aber auch zwischen den Sektoren der kommunalen Grundversorgung (z. B. in Gestalt von Dorfzentren oder Nachbarschaftsläden) sein (ebenda). Mit der verstärkten interkommunalen Kooperation orientiert sich die Kommunalpolitik auch mehr an regionalen Verantwortungsräumen und beschränkt sich weniger auf die kleinräumige Perspektive (Sarcinelli 2006, 8).

Um das zukunftsfähige Potenzial der einzelnen Gemeinde zu erschließen, ist die intrakommunale Kooperation kaum weniger wichtig als die interkommunale Kooperation. Denn nicht die Gemeinde, sondern die Siedlung ist »die eigentliche, unterste Ebene lokaler Existenz«, und sobald eine Gemeinde mehrere separate Dörfer umfasst, »bildet jede dieser dörflichen Siedlungen ... eine eigene lokale Gemeinschaft« (Krambach 2004, 11). Der mit der Gemeindegebietsreform verfügte und administrativ vollzogene neue Zusammenschluss mehrerer Siedlungen hob i. d. R. weder deren Gemeinschaftlichkeit auf, noch ist die Fusion mit der Geburt einer neuen Gemeinschaft dörflicher Siedlungen gleichzusetzen. Allerdings kann sich das Selbsthilfepotenzial einer Kommune nur dann hinreichend erschließen, wenn die Gemeinde als kooperative Einheit ihrer Siedlungen funktioniert. Das wiederum setzt – im Falle einer ländlichen Kommune – voraus, dass möglichst alle ihre Dörfer von der Entwicklung der Gemeinde profitieren, dass also Gleichwertigkeit auch als *Maxime* innerhalb der Gemeinde praktiziert wird. Die Notwendigkeit und Nützlichkeit einer dorfkonkreten Gemeindeberichterstattung ist damit offenkundig, die Möglichkeit dazu allerdings mangels entsprechender Datenbereitstellung (noch?) verschlossen.

Dörfer bleiben aber auch unabhängig von ihrer Gemeindezugehörigkeit selbständige Akteure der überörtlichen Kooperation und Ort lokaler Aktionsgruppen. Die positiven Erfahrungen anderer europäischer Länder zeigen: Mit der Mobilisierung dörflicher Gemeinschaften, ihrer Vernetzung zu Dorfbewegungen vorwiegend im regionalen, aber auch im nationalen und sogar im internationalen Rahmen (vgl. Halhead 2006, Krambach 2004) gibt es auch erfolgversprechende Möglichkeiten, der ungehemmten Zentralisierung kraftvoll entgegenzuwirken und Interessen der dörflichen Wohnbevölkerung hörbar zu artikulieren. Da keine zentrale Steuerungsebene existiert, die sowohl Zentralisierung als auch Peripherisierung beeinflusst (Keim 2006, 6), Hoffnungen auf Lösungen durch die »große Politik« also ohne realistische Basis sind, können nur bottom-up-Bewegungen der sozialräumlichen Abkopplung ländlicher Gebiete entgegenwirken.

Für die flächendeckende und qualitätsgerechte Gewährleistung der Daseinsvorsorge tragen nicht nur die Kommunen, sondern auch die Bundesländer Verantwortung. Somit ist die entsprechende Förderung insbesondere der peripheren Gebiete durch das Land unverzichtbar.

Trotz des noch lückenhaften Datenangebots zur sozialdemografischen und sozialökonomischen Entwicklung der Gemeinden zeigt das Experiment der Typisierung der Brandenburger Gemeinden: Das gegenwärtig zugängliche Datenangebot ist geeignet, um die soziale Situation der Gemeinden des Landes Brandenburg in wichtigen Aspekten statistisch zu beschreiben, die Gemeinden miteinander zu vergleichen und eine Gemeindetypisierung zu erstellen. Wegen der jüngsten Gemeindereform ist die Analyse der zeitlichen Entwicklung noch eingeschränkt und kann in den folgenden Berichtsjahren sukzessive ausgebaut werden.

Für Gemeinden ist die Datenbeschaffung noch zu aufwendig. Der Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik des Landes Brandenburg sollte alljähr-

lich einen möglichst komplexen Statistischen Bericht zur sozialen Situation und Entwicklung der Gemeinden (aufbereitet nach solchen Gesichtspunkten wie Größenklasse, Landkreis, Status ... nebst einer Indikatorenübersicht für jede Gemeinde) publizieren und die für diesen Bericht genutzten Daten den Gemeinden zur Verfügung stellen. Bestandteil dieses Berichts sollte auch ein Kreisvergleich (aller kreisfreien Städte und Landkreise) mit den gleichen Indikatoren wie bei den Gemeinden sein.

Die schrittweise Einrichtung eines Systems der regelmäßigen und systematischen Sozialberichterstattung sollte durch das Land und die zuständigen Landkreise in einzelnen Gemeinden zielgerichtet und sachkundig unterstützt und (falls gewünscht) begleitet werden. Dazu gehört auch die Suche nach Möglichkeiten, in den Gemeinden eine elementare, aber zuverlässige statistische Basis für die Beobachtung der Entwicklung in den Ortsteilen aufzubauen und zu pflegen.

Literatur

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2006: Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Gleichwertige Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover
- Alternative Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik 2004: Memorandum 2004. Köln
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006: Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung. Köln
- Barlösius, Eva 2006: Gleichwertig ist nicht gleich. In: ApuZ 37/2006, 16-23
- Betz, Stephan: Ländliche Politik im demographischen Wandel. In: APuZ 21-22/2006, 25-31
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2006: Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh
- Bühl, Achim/Peter Zöfel 2000: SPSS Version 10. Einführung in die moderne Datenanalyse unter Windows. München/Boston
- Bundesagentur für Arbeit 2006: IAB Kurzbericht Nr. 16/12. 10. 2006
- Enquête-Kommission »Zukunft des Bürgerlichen Engagements« Deutscher Bundestag 2002: Bericht Bürgerliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen
- European Commission 2004: The social situation in the European Union 2004. Luxembourg
- Europäische Kommission 2004: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004 – Kurzfassung. Luxemburg
- Ferchland, Rainer/Andrea Reimann 2004: Sozialberichterstattung – Teil der demokratischen Infrastruktur auch in Gemeinden. Praxisorientierte Analysen am Beispiel ausgewählter Gemeinden Brandenburgs. Berlin
- Ferchland, Rainer/John Norden/Stefan Römisch/Dieter Zahn 2005a: Bezirk Marzahn-Hellersdorf: Gesundheits- und Sozialberichterstattung mit Kernindikatoren. Erprobung von 35 Kernindikatoren für die periodische Erstellung eines Basisberichts im Rahmen der regionalen Gesundheits- und Sozialberichterstattung. Basisbericht (Studie). Berlin
- Ferchland, Rainer/John Norden/Stefan Römisch/Dieter Zahn 2005b: Bezirk Lichtenberg: Gesundheits- und Sozialberichterstattung mit Kernindikatoren. Erprobung von 35 Kernindikatoren für die periodische Erstellung eines Basisberichts im Rahmen der regionalen Gesundheits- und Sozialberichterstattung. Basisbericht (Studie). Berlin
- Ferchland, Rainer/Andrea Reimann/Stefan Römisch 2000: Soziale und sozialräumliche Differenzierungen in Brandenburg. Eine sozialstatistische Analyse. Berlin
- Halhead, Vanessa 2006: Dorfbewegungen in Europa. Verallgemeinerte Erfahrungen. Berlin
- Kühn, Manfred: Dezentrale Konzentration und Länderfusion: Planerischer Perspektiven. Thesenpapier zum Difu-Kolloquium: Berlin & Brandenburg am 4. 6. 2004 in Berlin
- Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg 2002: Brandenburger Sozialindikatoren 2001
- Landesgesundheitsamt im Landesamt für Soziales und Versorgung 2005: Brandenburger Sozialindikatoren 2004. Aktuelle Daten zur Lage im Land Brandenburg
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik/Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg 2006: Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2005 bis 2030
- Keim, Karl-Dieter 2006: Peripherisierung ländlicher Räume. Essay. In: APuZ 37/2006, 3-7

- Krumbach, Kurt 2004: Nationale Dorfaktions-Bewegungen und ländliche Parlamente in europäischen Ländern. Studie. Berlin
- Meier-Gräwe, Utah/Markus Dorn/Silke Mardorf 2005: Entwicklung eines lebenslagen- und haushaltsbezogenen Datenmodulsystems zur Qualifizierung von kommunalen Armuts- und Sozialberichterstattungsvorhaben – ELH-DAMO –. Gießen
- Mielck, Andreas 2005: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern
- Ministerium für Arbeit, Soziales Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg 2000: Sozialberichterstattung. Brandenburger Sozialindikatoren 2000
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 1999: Einschüler in Brandenburg: Soziale Lage und Gesundheit
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 2001: Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen in Brandenburg 2001
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie 2005: Gesund alt werden – Soziale und gesundheitliche Lage älterer Menschen im Land Brandenburg. Beiträge zur Sozial- und Gesundheitsberichterstattung Nr. 4
- Neu, Claudia 2006: Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: APuZ 37/2006, 8-15
- Priller, Eckhard/Gunnar Winkler 2002: Struktur und Entwicklung des bürgerlichen Engagements in Ostdeutschland. In: Enquête-Kommission »Zukunft ...« (Hrsg.) 2002, 17-144
- Sarcinelli, Ullrich/Jochen Stopper: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: APuZ 21-22/2006, 3-10
- Schmidt, Kerstin/Carsten Große Starmann: Kommunen im demographischen Wandel. In: APuZ 21-22/2006, 10-17
- Segert, Astrid/Irene Zierke 2005: Regionale Ungleichheiten aus der Perspektive nachhaltiger Regionalentwicklung. Das Beispiel ländlicher Räume in Deutschland. Potsdam
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung Brandenburg 2004: Zweiter Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin/Potsdam
- Statistisches Bundesamt 2005: Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden
- Wolf, Michael 2005: »Aktivierende Hilfe«. Zu Ideologie und Realität eines sozialpolitischen Stereotyps. In: UTOPIE kreativ, H. 179 (September 2005), 796-808
- Wörndl, Barbara 2001: Sozialberichterstattung in Ostdeutschland – Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Landkreis Merseburg-Querfurt (Sachsen-Anhalt). In: Zeng 2001, 63-85
- Zeng, Matthias (Hrsg.) 2001: Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern. Betrachtungen eines unübersichtlichen Feldes. Oldenburg

Tabelle A1-1

**Land Brandenburg: ausgewählte Strukturdaten 2005
für Gemeindegruppen unterschiedlicher Klassifikation (Mittelwerte)**

Gemeindegruppen	Anzahl der Gemeinden	Bevölkerungs-entwicklung 1.1. 03 - 31.12. 05	Jugend- quote % (<20J/ 20-65J) 2005	Alten- quote % (ab 65J/ 20-65J) 2005	Aus- ländi- sche Bev. % 2005	Saldo d. natürl. Bev.- Beweg. je 1 TEW 03-05	Wande- rungs- saldo je 1000 EW 2003-05	Pendel- relation (100 SVB AO/ WO) Juni 2005	Hilfe z. Lebens- unter- halt, Empf. je 1 TEW 12/2004
<i>Gemeindegröße</i>									
unter 1 TEW 05	136	96,4	29,4	33,4	1,2	-11,9	-29,1	37,8	14,1
1- 2 TEW 05	84	98,5	28,3	31,5	1,7	-11,0	-5,4	39,3	13,9
2-5 TEW 05	72	96,7	28,9	33,9	1,6	-13,6	-20,8	59,2	23,5
5-20 TEW 05	101	100,4	28,9	31,0	1,9	-10,0	11,1	77,2	24,7
20-50 TEW 05	23	99,8	27,7	32,1	3,3	-9,3	4,2	95,2	39,6
50-100 TEW 05	2	95,3	25,2	34,2	3,8	-11,0	-38,0	122,4	44,2
>=100 TEW 05	2	99,8	25,2	29,3	4,9	-3,4	0,3	134,3	37,9
Signifikanz1		***		*	*		***	***	***
<i>Gemeindestatus</i>									
Gemeinde	306	98,2	29,2	31,7	1,5	-10,2	-11,5	43,2	15,1
Stadt	96	97,5	28,1	34,5	1,9	-15,0	-10,7	80,1	30,4
Kreisstadt	14	97,7	27,5	34,1	2,9	-13,9	-10,0	126,2	45,7
Kreisfreie Stadt	4	97,5	25,2	31,7	4,3	-7,2	-18,8	128,4	41,0
Signifikanz			**	***	*	**		***	***
<i>Berlin-Entfernung</i>									
< 30 km	42	105,1	30,2	27,3	2,3	-3,1	51,4	68,4	20,1
30 - 50 km	60	101,0	28,9	29,9	2,5	-8,4	15,2	54,5	19,9
>= 50 km	318	96,5	28,7	33,6	1,4	-13,1	-24,6	53,7	19,8
Signifikanz		***	*	***	**	***	***		
<i>Kreise</i>									
Landkr. Berlinnah ²	245	99,4	28,9	31,6	1,8	-10,5	0,9	54,4	19,9
Landkr. Berlinfern ³	171	96,1	28,8	33,6	1,4	-12,7	-28,7	54,8	19,3
3 Kreisfr. Städte ⁴		95,7	24,9	32,9	3,9	-10,9	-33,8	127,5	41,7
Potsdam		103,0	26,3	28,3	5,6	3,9	25,9	131,0	39,0
Alle Gemeinden	420	98,0	28,8	32,4	1,7	-11,4	-11,3	55,2	19,9
Land Brandenburg⁵		99,1	28,1	31,6	2,6	-9,6	0,7	85,0	30,4

1 Signifikanz der Mittelwertunterschiede. Signifikanzniveau: * p<=0,05; ** p<=0,01; *** p<=0,001.

2 An Berlin grenzende Landkreise (BAR, LDS, HVL, MOL, OHV, LOS, PM, TF).

3 Übrige Landkreise (EE, OSL, OPR, PRG, SPN, UM).

4 Brandenburg, Cottbus, Frankfurt/Oder

5 Im Unterschied zu den übrigen Angaben handelt es sich bei der Position »Land Brandenburg« nicht um Mittelwerte von Gemeindedaten.

Tabelle A1-2

**Land Brandenburg: ausgewählte Strukturdaten 2005
für Gemeindegruppen unterschiedlicher Klassifikation (Mittelwerte)**

Gemeindegruppen	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort Juni 2004						Geringfügig Entlohnte je 100 SVB (WO) Juni 05 %	Niveau Arbeitslosigkeit Durchschn. 2005 %	Steuer-einnahmekraft EUR/EW 2004
	Anteil an Bev. im Alter 15-64J %	Anteil Frauen %	Land-u. Forstwirtschaft, Fischerei %	Produzierendes Gewerbe %	Handel, Gastgewerbe, Verkehr %	Sonst. Dienstleistungen %			
Gemeindegröße									
unter 1 TEW 05	47,1	45,1	9,8	29,7	22,6	37,9	11,5	16,8	198
1- 2 TEW 05	46,5	46,3	7,4	28,6	22,3	41,7	12,0	15,7	240
2-5 TEW 05	45,8	46,4	7,3	29,6	22,8	40,4	12,2	17,0	256
5-20 TEW 05	47,2	48,7	3,6	26,3	25,0	45,1	11,9	14,1	327
20-50 TEW 05	45,4	49,6	1,7	27,5	23,5	47,3	12,7	16,1	396
50-100 TEW 05	43,8	50,9	1,1	22,9	21,9	54,0	14,3	17,4	341
>=100 TEW 05	47,6	51,1	1,0	18,2	22,9	57,9	13,5	13,3	390
Signifikanz		***	***	***	***	***		***	***
Gemeindestatus									
Gemeinde	47,1	46,3	7,7	28,3	23,1	40,8	11,6	15,5	237
Stadt	45,7	47,5	4,9	29,4	23,5	42,2	12,6	16,8	321
Kreisstadt	44,5	49,5	3,1	25,4	23,7	47,8	13,7	18,6	307
Kreisfreie Stadt	45,7	51,0	1,0	20,6	22,4	56,0	13,9	15,3	366
Signifikanz	*	***	***	**		***	***	**	**
Berlin-Entfernung									
< 30 km	49,0	50,7	1,3	23,5	26,3	49,0	10,9	9,9	403
30 - 50 km	47,0	48,3	5,2	24,3	25,3	45,1	11,9	13,7	275
>= 50 km	46,3	45,9	7,9	29,8	22,4	39,8	12,1	17,1	238
Signifikanz	**	***	***	***	***	***	*	***	***
Kreise									
Landkr. Berlinnah ¹	47,2	47,9	6,2	26,1	24,0	43,7	11,9	14,4	263
Landkr. Berlinfern ²	46,0	45,0	8,0	31,9	22,1	38,0	12,0	18,1	252
3 Kreisfr. Städte ³	44,2	50,7	1,1	22,5	22,2	54,2	14,4	16,8	353
Potsdam	50,3	51,8	0,8	14,9	23,0	61,3	12,2	11,0	402
Alle Gemeinden	46,7	46,7	6,8	28,4	23,2	41,5	11,9	15,9	260
Land Brandenburg.	46,4	48,9	3,1	32,1	21,4	43,4	12,3	15,1	333

1 An Berlin grenzende Landkreise (BAR, LDS, HVL, MOL, OHV, LOS, PM, TF).

2 Übrige Landkreise (EE, OSL, OPR, PRG, SPN, UM).

3 Brandenburg, Cottbus, Frankfurt/Oder

Tabelle A2-1

**Land Brandenburg: ausgewählte Strukturdaten 2005
für Gemeindetypen (Mittelwerte)**

Gemeindegruppen	Anzahl der Gemeinden ¹	Bevölkerung 31.12. 2005	Bevölkerungs-entwicklung 1.1. 03 - 31.12. 05	Jugendquote % (<20J / 20-65J) 2005	Altenquote % (ab 65J / 20-65J) 2005	Ausländische Bev. % 2005	Saldo d. natürl. Bev.-Beweg. je 1000 EW 2003-05	Wanderungs-saldo je 1000 EW 2003-05	Pendelrelation (100 SVB AO/WO) Juni 2005	Hilfe z. Lebensunterhalt, Empf. je 1 TEW 12/2004
Gruppe I: Cluster von Städten und Gemeinden mit weniger als 10.000 EW (ohne Kreisstädte)										
K1	70	1.497	97,8	29,2	30,5	1,2	-9,6	-13,5	31,0	9,9
K2	45	5.482	98,4	28,1	33,2	1,4	-11,3	-5,6	85,5	22,7
K3	39	2.687	95,6	26,3	39,5	1,7	-25,0	-20,7	54,1	15,8
K4	45	2.701	95,6	30,1	35,4	1,5	-13,0	-33,7	52,1	34,7
K5	58	3.125	100,5	27,9	28,3	1,3	-7,1	11,0	36,6	12,5
K6	10	4.950	102,6	30,5	26,5	1,8	-1,4	14,2	122,3	17,2
K7	4	5.042	117,4	31,2	19,0	9,9	13,5	139,9	43,0	16,8
K8	2	706	82,4	17,2	41,8	2,9	-78,1	-170,8	11,6	14,4
K9	52	819	95,7	28,6	35,6	0,7	-14,7	-36,2	35,6	10,0
K10	23	924	95,4	35,5	29,4	2,5	-1,3	-47,2	31,1	27,6
Signifikanz ²		***	***	***	***	***	***	***	***	***
Gruppe II: Cluster von Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 EW sowie Kreisstädten										
G1	38	21.867	96,7	27,2	34,9	2,9	-14,2	-19,8	107,1	44,1
G2	3	105.547	97,6	25,3	29,8	4,9	-5,3	-20,3	135,2	42,0
G3	25	16.375	105,5	30,0	26,8	2,0	-5,3	57,5	59,4	12,6
G4	2	18.274	102,8	29,1	23,6	5,1	3,6	24,1	158,1	39,0
G5	2	16.916	100,4	29,5	29,3	1,4	-8,7	11,9	87,1	43,0
G6	1	18.367	107,4	42,8	29,2	3,8	4,3	66,2	76,6	3,2
G7	1	19.767	93,6	23,2	50,1	1,3	-27,9	-38,9	101,3	26,4
Signifikanz		***	***	***	***	***	***	***	***	***
Städte und Gemeinden unter dem Einfluss von Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungstendenzen										
Peripheris.	51	10.566	94,6	26,2	37,6	2,1	-18,8	-40,6	73,0	29,3
Zentralis.	39	10.537	104,5	31,5	26,0	1,7	-4,6	47,0	63,0	17,2
Signifikanz			***	***	***		***	***		***
Alle G'den	420	6.094	98,0	28,8	32,4	1,7	-11,4	-11,3	55,2	19,9
Land BB³			99,1	28,1	31,6	2,6	-9,6	0,7	85,0	30,4

1 Kommunen in den Clustern mit weniger als 5 Gemeinden: K7: Dallgow-Döberitz, Waldsiedersdorf, Glienicke/Nordb., Borkwalde; K8: Hohensaatzen, Gräben; G2: Brandenburg, Frankfurt/O., Potsdam; G4: Schönefeld, Ludwigsfelde; G5: Nauen, Zossen; G6: Kleinmachnow; G7: Wittenberge.

2 Signifikanz der Mittelwertunterschiede. Signifikanzniveau: * p<=0,05; ** p<=0,01; *** p<=0,001.

3 Im Unterschied zu den übrigen Angaben handelt es sich bei der Position „Land Brandenburg“ nicht um Mittelwerte von Gemeindedaten.

Tabelle A2-2

**Land Brandenburg: ausgewählte Strukturdaten 2005¹
für Gemeindetypen (Mittelwerte)**

Gemeinde- gruppen	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort Juni 2004						Geringfügig Entlohnte je 100 SVB (WO) Juni 2005 %	Niveau Arbeits- losigkeit Durch- schn. 2005 %	Steuer- einnah- mekraft EUR/EW 2005
	Anteil an Bev. im Alter 15- 64J %	Anteil Frauen %	Land-u. Forst- wirtsch., Fischerei %	Produ- zierendes Gewerbe %	Handel, Gast- gewerbe, Verkehr %	Sonstige Dienst- leistun- gen %			
Gruppe I: Cluster von Städten und Gemeinden mit weniger als 10.000 EW (ohne Kreisstädte)									
K1	48,2	46,1	8,0	30,6	22,3	39,2	10,3	15,6	174
K2	48,0	47,2	4,5	30,5	25,7	39,3	11,6	14,9	354
K3	45,2	45,9	6,4	31,1	21,3	41,2	13,2	18,0	203
K4	41,1	44,1	12,3	26,3	22,2	39,2	14,5	21,8	209
K5	47,9	48,4	3,6	26,0	22,0	48,3	11,2	12,2	227
K6	51,8	47,1	4,4	27,6	28,7	39,2	10,1	11,4	875
K7	42,6	50,1	2,8	21,7	22,6	52,9	11,8	8,7	307
K8	41,9	44,3	3,4	25,1	19,9	51,7	12,9	15,3	168
K9	50,9	44,7	11,4	32,6	23,9	32,0	10,8	15,3	199
K10	40,5	45,7	12,4	24,7	21,9	40,9	13,4	21,2	181
Signifikanz	***	***	***	***	***	***	***	***	***
Gruppe II: Cluster von Städten und Gemeinden mit mehr als 10.000 EW sowie Kreisstädten									
G1	44,0	48,6	2,7	28,4	23,0	45,9	13,5	18,8	321
G2	46,0	51,5	1,0	18,0	22,4	58,6	13,7	14,3	363
G3	49,1	50,8	1,8	22,6	25,7	49,9	10,9	9,4	319
G4	52,0	48,8	1,5	26,7	30,4	41,5	10,4	10,8	1567
G5	49,9	49,5	3,2	25,3	31,4	40,1	11,0	15,6	326
G6	43,2	50,7	1,1	17,7	18,6	62,5	12,0	4,6	365
G7	41,9	48,0	1,0	21,9	32,2	44,9	16,8	21,0	256
Signifikanz	***	***		***	***	***	***	***	***
Städte und Gemeinden unter dem Einfluss von Peripherisierungs- bzw. Zentralisierungstendenzen									
Peripheris.	42,2	45,6	5,5	31,9	22,2	40,4	13,4	19,9	249
Zentralis.	50,0	49,8	2,5	24,8	25,7	47,0	10,9	10,8	350
Signifikanz	***	***		***	***	***	***	***	**
Alle G'den	46,7	46,7	6,8	28,4	23,2	41,5	11,9	15,9	260
Land BB	46,4	48,9	3,1	32,1	21,4	43,4	12,3	15,1	333

¹ Angaben zu sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und zur Sozialhilfe beziehen sich auf 2004.

Typen von Städten und Gemeinden Brandenburgs

»K« Städte und Gemeinden < 10 000 EW (ohne Kreisstädte); »G« > 10 000 EW oder Kreisstädte

Stadt/Gemeinde	Typ	Stadt/Gemeinde	Typ	Stadt/Gemeinde	Typ	Stadt/Gemeinde	Typ
Ahrensfelde	G3	Carmzow-Wallmow	K10	Golzow	K9	Hohensaaten	K8
Alt Tucheband	K10	Casekow	K4	Gorden-Staupitz	K3	Hohensehlow-Gr	K4
Alt Zauche-Wußw	K9	Chorin	K5	Göritz	K9	Hoppegarten	G3
Altdöbern	K3	Cottbus, Stadt	G2	Görzke	K1	Hornow-Wadelsdo	K1
Althüttendorf	K1	Crinitz	K3	Gosen-Neu Zitta	K5	Ihlow	K9
Altlandsberg, S	K5	Cumlosen	K1	Gräben	K8	Jacobsdorf	K3
Am Mellensee	K2	Dabergotz	K1	Gramzow	K4	Jamlitz	K3
Angermünde, Sta	G1	Dahme/Mark, Sta	K3	Gransee, Stadt	K4	Jämlitz-Klein D	K9
Bad Freienwalde	G1	Dahmetal	K9	Gröden	K1	Jänschwalde	K1
Bad Liebenwerda	G1	Dallgow-Döberit	K7	Groß Köris	K2	Joachimsthal, S	K3
Bad Saarow	K2	Diensdorf-Radlo	K5	Groß Kreutz (Ha	K2	Jüterbog, Stadt	G1
Bad Wilsnack, S	K3	Dissen-Striesow	K1	Groß Lindow	K5	Karstädt	K2
Baruth/Mark, St	K6	Doberlug-Kirchh	K3	Groß Pankow (Pr	K4	Kasel-Golzig	K9
Beelitz, Stadt	G3	Döbern, Stadt	K3	Groß Schacksdor	K10	Kremmen, Stadt	K2
Beeskow, Stadt	G1	Drachhausen	K1	Großbeeren	K6	Kleinmachnow	G6
Beetzsee	K5	Drahsdorf	K9	Großderschau	K9	Kleßen-Görne	K9
Beetzseeheide	K3	Drebkau, Stadt	K5	Großkmehlen	K3	Kloster Lehnin	G3
Beiersdorf-Freu	K10	Dreetz	K9	Großräschen, St	G1	Kolkwitz	K5
Belzig, Stadt	G1	Drehnow	K9	Großthiemig	K9	Königs Wusterha	G1
Bensdorf	K1	Eberswalde, Sta	G1	Großwoltersdorf	K5	Kotzen	K10
Berge	K4	Eichwalde	K5	Grünewald	K1	Krausnick-Groß	K6
Berkenbrück	K5	Eisenhüttenstad	G1	Grünheide (Mark	K2	Kremittzaue	K1
Berkholz-Meyenb	K5	Elsterwerda, St	K2	Grünow	K1	Kremmen, Stadt	K2
Bernau bei Berl	G3	Erkner, Stadt	G3	Grunow-Dammendo	K5	Kroppen	K9
Bersteland	K2	Falkenberg	K4	Guben, Stadt	G1	Kümmernitztal	K9
Bestensee	K2	Falkenberg/Elst	K2	Guhrow	K5	Küstriner Vorla	K4
Biesenthal, Sta	K5	Falkenhagen (Ma	K5	Gülitz-Reetz	K9	Kyritz, Stadt	G1
Birkenwerder	K5	Falkensee, Stad	G3	Gumtow	K4	Langewahl	K1
Blankenfelde-Ma	G3	Fehrbellin	K2	Gusow-Platkow	K1	Lanz	K9
Bleyen-Genschma	K4	Felixsee	K5	Guteborn	K1	Lauchhammer, St	G1
Bliesdorf	K10	Fichtenhöhe	K10	Halbe	K2	Lawitz	K5
Boitzenburger L	K4	Fichtwald	K9	Halenbeck-Rohls	K10	Lebus, Stadt	K5
Borkheide	K5	Finsterwalde, S	G1	Havelaue	K1	Lebusa	K1
Borkwalde	K7	Flieth-Stegelit	K10	Havelsee, Stadt	K5	Leegebruch	K5
Brandenburg an	G1	Forst (Lausitz)	G1	Heckelberg-Brun	K10	Legde/Quitzebel	K1
Breddin	K1	Frankfurt (Oder	G2	Heideblick	K1	Lenzen (Elbe),	K3
Breese	K1	Frauendorf	K9	Heideland	K9	Lenzerwische	K9
Breydin	K1	Fredersdorf-Vog	G3	Heidese	K2	Letschin	K4
Brieselang	G3	Friedland, Stad	K1	Heiligengrabe	K6	Lichterfeld-Sch	K1
Briesen	K5	Friedrichswalde	K1	Heinersbrück	K9	Liebenwalde, St	K4
Briesen (Mark)	K5	Friesack, Stadt	K4	Hennigsdorf, St	G1	Lieberose, Stad	K3
Brieskow-Finken	K5	Fürstenberg/Hav	K3	Hermsdorf	K9	Liepe	K5
Britz	K2	Fürstenwalde/Sp	G1	Herzberg (Elste	G1	Lietzen	K10
Bronkow	K9	Gartz (Oder), S	K4	Herzberg (Mark)	K1	Lindenau	K9
Brück, Stadt	K2	Garzau-Garzin	K5	Hirschfeld	K9	Lindendorf	K1
Brüssow, Stadt	K4	Gerdshagen	K1	Hohen Neuendorf	G3	Lindow (Mark),	K3
Buckautal	K9	Gerswalde	K4	Hohenbocka	K1	Linthe	K6
Buckow (Märkisc	K3	Glienicke/Nordb	K7	Hohenbucko	K3	Löwenberger Lan	K2
Burg (Spreewald	K2	Gollenberg	K9	Hohenfinow	K10	Lübben (Spreewa	G1
Byhleguhre-Byhl	K9	Golßen, Stadt	K2	Höhenland	K1	Lübbenau/Spreew	G1
Calau, Stadt	K2	Golzow	K4	Hohenleipisch	K3	Luckaitztal	K1

Stadt/Gemeinde	Typ	Stadt/Gemeinde	Typ	Stadt/Gemeinde	Typ	Stadt/Gemeinde	Typ
Luckau, Stadt	G3	Oberkrämer	G3	Schilda	K3	Tettau	K1
Luckenwalde, St	G1	Oberuckersee	K3	Schipkau	K4	Teupitz, Stadt	K5
Ludwigsfelde, S	G4	Oderaue	K4	Schlaubetal	K1	Trebbin, Stadt	K2
Lunow-Stolzenha	K3	Oderberg, Stadt	K3	Schlepzig	K3	Treplin	K5
Lychen, Stadt	K4	Oranienburg, St	G1	Schlieben, Stad	K3	Truppenbrietzen,	K2
Madlitz-Wilmers	K5	Ortrand, Stadt	K2	Schmogrow-Fehro	K1	Triglitz	K9
Marienfließ	K3	Panketal	G3	Schönborn	K3	Tröbitz	K3
Marienwerder	K5	Parsteensee	K4	Schöneberg	K1	Tschernitz	K2
Mark Landin	K1	Passow	K1	Schönefeld	G4	Turnow-Preilack	K1
Märkisch Buchho	K2	Paulinenaue	K5	Schöneiche bei	G3	Uckerfelde	K4
Märkisch Linden	K2	Päwesin	K5	Schönermark	K10	Uckerland	K4
Märkisch Luch	K10	Peitz, Stadt	K2	Schönewalde, St	K1	Uebigau-Wahrenb	K2
Märkische Heide	K1	Perleberg, Stad	G1	Schönfeld	K10	Unterspreewald	K9
Märkische Höhe	K4	Pessin	K9	Schönwald	K1	Velten, Stadt	G1
Massen-Niederla	K2	Petershagen/Egg	G3	Schönwalde-Glie	K5	Vetschau/Spreew	K2
Melchow	K5	Pinnow	K10	Schorfheide	G3	Vielitzsee	K1
Merzdorf	K9	Pirow	K9	Schraden	K9	Vierlinden	K10
Mescherin	K4	Planebruch	K9	Schulzendorf	K5	Vogelsang	K1
Meyenburg, Stad	K2	Planetar	K1	Schwarzbach	K9	Waldsiedersdorf	K7
Michendorf	G3	Plattenburg	K4	Schwarzheide, S	K2	Walsleben	K9
Milmersdorf	K4	Plessa	K3	Schwedt/Oder, S	G1	Wandlitz	G3
Milower Land	K5	Podelzig	K10	Schwerin	K9	Weisen	K2
Mittenwalde	K4	Potsdam, Stadt	G2	Schwieelochsee	K9	Welzow, Stadt	K3
Mittenwalde, St	K6	Premnitz, Stadt	K3	Schwielowsee	K5	Wendisch Rietz	K3
Mixdorf	K5	Prenzlau, Stadt	G1	Seddiner See	K6	Wenzlow	K9
Mühlberg/Elbe,	K2	Pritzwalk, Stad	G1	Seeblick	K5	Werben	K1
Mühlenbecker La	G3	Prötzel	K3	Seelow, Stadt	G1	Werder (Havel),	G3
Mühlenberge	K1	Putlitz, Stadt	K2	Senftenberg, St	G1	Werneuchen, Sta	K2
Mühlenfließ	K9	Rabenstein/Fläm	K9	Siehdichum	K5	Wiesenuau	K5
Müllrose, Stadt	K5	Ragow-Merz	K1	Sieversdorf-Hoh	K1	Wiesenaue	K1
Müncheberg, Sta	K2	Randowtal	K4	Sonnenberg	K1	Wiesenburg/Mark	K3
Münchehofe	K9	Rangsdorf	K6	Sonnenwalde, Sta	K9	Wiesengrund	K1
Nauen, Stadt	G5	Rathenow, Stadt	G1	Spreehagen	K2	Wildau	K2
Neiße-Malxetal	K1	Rauen	K5	Spreewaldheide	K9	Wittenberge, St	G7
Neiße münde	K1	Rhefelde	K5	Spremberg, Stad	G1	Wittstock/Dosse	G1
Nennhausen	K10	Reichenow-Mögli	K10	Stahnsdorf	G3	Wollin	K1
Neu Zauche	K1	Reichenwalde	K5	Stechlin	K3	Woltersdorf	K5
Neuenhagen bei	G3	Reitwein	K1	Stechow-Ferches	K5	Wrienzen, Stadt	K4
Neuhardenberg	K4	Retzow	K9	Steinhöfel	K1	Wusterhausen/Do	K4
Neuhausen	K5	Rheinsberg, Sta	K2	Steinreich	K9	Wustermark	K6
Neulewin	K4	Rhinow, Stadt	K4	Storbeck-Franke	K9	Wusterwitz	K5
Neupetershain	K4	Rietz-Neuendorf	K5	Storkow (Mark),	K2	Zechin	K4
Neuruppin, Stad	G1	Rietzneuendorf-	K9	Straupitz	K3	Zehdenick, Stad	G1
Neu-Seeand	K10	Röderland	K3	Strausberg, Sta	G1	Zernitz-Lohm	K1
Neustadt (Dosse	K4	Rosenau	K9	Stüdenitz-Schön	K9	Zeschdorf	K5
Neutrebbin	K10	Roskow	K1	Sydower Fließ	K1	Zeuthen	G3
Neuzelle	K5	Rückersdorf	K4	Tantow	K4	Zichow	K10
Niederer Flämin	K3	Rüdersdorf bei	G1	Tauche	K1	Ziesar, Stadt	K2
Niederfinow	K5	Rüdnitz	K5	Tauer	K1	Ziethen	K4
Niedergörsdorf	K4	Ruhland, Stadt	K2	Teichland	K6	Ziltendorf	K1
Niemegk, Stadt	K2	Rühstätt	K3	Teltow, Stadt	G3	Zossen, Stadt	G5
Nordwestuckerma	K4	Rüthnick	K1	Temmen-Ringenwa	K4		
Nuthetal	K5	Sallgast	K1	Temnitzquell	K1		
Nuthe-Urstromta	K1	Schenkenberg	K4	Temnitztal	K1		
Oberbarnim	K5	Schenkendöbern	K1	Templin, Stadt	G1		

3. Resümee

Rainer Ferchland

Das Stichwort PISA wirft ein Schlaglicht auf die *gesellschaftliche Bedeutung der Sozialberichterstattung*. Da eine nationale Bildungsberichterstattung lange verhindert wurde, konnte – trotz vieler Alarmsignale – die bereits verfestigte Bildungsmisere der Öffentlichkeit verborgen bleiben. »Bildungspolitik« fand in Form von Sonntagsreden oder Etatkürzungen statt, während Deutschland hinsichtlich des Bildungsniveaus im internationalen Maßstab zunehmend den Anschluss verlor und Bildungsungleichheit der Jugend mehr und mehr aus der sozialen Ungleichheit der Elterngeneration erwuchs.

Erst die international initiierte und organisierte Berichtsform der PISA-Studien alarmierte die Öffentlichkeit, und diese vor allem wiederum die Politik. Es waren wohl auch weniger die nicht so neuen Befunde über das niedrige Niveau der Schülerleistungen in Deutschland, die zum Skandal gerieten. Vor allem die blamable Rangposition im Ländervergleich löste Schlagzeilen und politischen Aktivismus aus. Die PISA-Studien lieferten den nachprüfbaren Beweis, dass Deutschland in der Konkurrenz um ein modernes Bildungssystem und hohe Bildungsergebnisse erheblich zurückgefallen ist. Und das durchweg – von der Krippe bis zur Erwachsenenweiterbildung. Als Folge der öffentlichen Auseinandersetzung im Zusammenhang mit dem »PISA-Schock« ist aber mittlerweile zu konstatieren, dass Bildungspolitik einen vorderen Platz auf der politischen Agenda einnimmt, dass die Bildungsberichterstattung in Deutschland auf eine neue Grundlage gestellt wurde und – jedenfalls auf Bundesebene – mit der Vorlage des 1. Berichts 2006 bereits erfolgreich praktiziert wird. Dabei bewähren sich die theoretischen Vorleistungen, insbesondere in Gestalt aussagekräftiger Indikatoren. Das Thema Bildung und damit auch die Befunde der Bildungsberichterstattung finden nach dem »PISA-Skandal« nach wie vor eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit.

Diese Erfahrungen belegen die große Bedeutung der internationalen wie der nationalen Berichterstattung als Grundlage für politische Entscheidungen und Orientierungen sowie für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Die Erfahrungen zeigen auch, dass die öffentliche Kommunikation der sozialen Probleme ebenso politikrelevant ist wie deren Benennung und Analyse in den Sozialberichten. Die Skandalisierung von sozialen Problemen mag dabei eine die Öffentlichkeit mobilisierende Rolle spielen. Doch stumpft dieses Instrument relativ schnell ab, besonders dann, wenn der zu berichtende Tatbestand nicht neu ist, sondern »nur« als Bestätigung früherer Analysen gesehen wird. Ähnlich wie z. B. bei den Themen Armut, Arbeitslosigkeit, Berufsausbildung wird auch den nächsten Bildungsberichten mit einer gewissen Apathie begegnet werden, wenn sie die Ergebnisse des ersten Berichts im Wesentlichen bestätigen. Auch wenn die Befunde nicht weniger prekär ausfallen als beim Vorgänger-Bericht, werden sie nicht

mehr als skandalträchtig empfunden. Nichtsdestoweniger gibt es neben der medialen noch weitere Formen von Öffentlichkeit, die für die Wirkung der Sozialberichte relevant sind. Darauf ist zurückzukommen.

Die *Entwicklung der Sozialberichterstattung in Deutschland* in den letzten Jahren ist alles in allem positiv verlaufen.¹ Das heißt: Die Sozialberichterstattung ist regelmäßiger, umfassender, transparenter geworden. Hier sind neben dem bereits erwähnten Beispiel Bildung z. B. auch die Berichtsfelder Armut, Geschlecht/Frauen, Jugend, Gesundheit anzuführen. Allein im September 2006 sind eine Neuauflage des Datenreport (Statistisches Bundesamt 2006), die 15. Shell-Jugendstudie (Deutsche Shell 2006), die Ausgabe 2006 der OECD-Bildungsstudie (OECD 2006) und der (seit 1998) zweite Gesundheitsbericht der Bundesrepublik erschienen (Robert Koch Institut 2006). Damit wurde die Sozialberichterstattung des Bundes zu den Themenfeldern Armut, Bildung und Gesundheit institutionalisiert bzw. verstetigt. Mit der »Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung« (Soziologisches Forschungsinstitut ... 2005) steht seit 2005 eine neue umfassende Form der Berichterstattung im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Diskussion, deren Befunde mutig zu einer resümierenden Bilanz der gesellschaftlichen Entwicklung und wichtiger Bereiche verallgemeinert werden.

Es gehört mittlerweile beinahe zum Standard der Sozialberichterstattung, dass die Berichte, deren statistische Basierung, oft auch vorbereitende Gutachten, aber auch Stellungnahmen amtlicher Institutionen und nichtamtlicher Organisationen ohne weiteres im Internet zugänglich sind. Damit ist eine vorher nicht gekannte Transparenz erreicht worden.

Komfortabel, aktueller und umfassender ist auch das öffentliche Datenangebot (z. B. Online-Präsentationen, Gender-Datenreport, Familienatlas) der amtlichen Statistik und wissenschaftlicher Institute, einschließlich der EU-Statistik EUROSTAT, ausgebaut worden – eine Ermutigung für eigene Recherchen bzw. für Initiativen zur analytischen Berichtsarbeit von Nichtregierungsorganisationen.

Produktiv auf die nationale Berichterstattung wirken internationale Sozialberichte sowie insbesondere internationale Verpflichtungen z. B. im Rahmen der UNO, EU, OECD. Diese bieten einerseits die Möglichkeit, unsere Gesellschaft hinsichtlich ihrer sozialen Qualitäten objektiv einzuordnen und zu bewerten und vermitteln andererseits Impulse für die nationale Berichterstattung und für eigene Untersuchungen. Im Übrigen liefern die internationalen Vergleiche angesichts teilweise blamabler Rangplätze Deutschlands (z. B. Beschäftigungsquote, Einkommensunterschiede zwischen Mann und Frau, Bildungsniveau und -ungleichheit) auch gute Argumente gegen nationale Überheblichkeit. Vorgaben der UNO waren es auch, die bewirkten, dass die Berichtsarbeit amtlicher Regierungsstellen mit entsprechenden Initiativen und Stellungnahmen von Nichtregierungsorganisationen (z. B. »Schattenberichte« zur Situation der Frauen in Deutschland) flankiert

1 Dies glauben wir für die Bundesebene einschätzen zu können. Um die Entwicklung der Sozialberichterstattung in den Bundesländern zu beurteilen, reicht unser Kenntnisstand nicht aus.

(kritisiert, korrigiert, relativiert) wurden und in einigen wenigen Fällen auch bereits bei der Berichtsvorbereitung eine produktive Kommunikation amtlicher Institutionen und gesellschaftlicher Organisationen zustande kam (z. B. 7. Familienbericht).

So weit das Erfreuliche.

Es bleibt jedoch die alles in allem bittere Feststellung, dass zwar einerseits Fortschritte bei der weiteren Durchsetzung, thematischen Erweiterung und Verstärkung der Sozialberichterstattung auf der Bundesebene zu verzeichnen sind, sich andererseits aber *die sozialen Probleme in Deutschland verfestigt oder sogar verschärft* haben.

In den diskutierten Berichten wird diese Entwicklung deutlich z. B. in Bezug auf die Berichtsfelder West/Ost, Armut/Reichtum, Arbeit/Beschäftigung, Bildung, Beziehung der Geschlechter und der Generationen, Integration, Partizipation.

Sozialberichterstattung kann die soziale Realität nur indirekt beeinflussen, indem sie Reaktionen zum einen in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit und zum anderen bei den politischen Akteuren bewirkt. Dies wiederum hängt maßgeblich von der Qualität der Sozialberichte ab und davon, inwieweit deren Hauptaussagen zur Kenntnis genommen und öffentlich kommuniziert werden.

In diesem Zusammenhang sind einige *kritische Punkte bei Erarbeitung von und der Arbeit mit Sozialberichten* zu nennen. Im Blick steht dabei besonders die amtliche Berichterstattung.

Inhaltlich sind die Analysen oft durch eine *westzentrierte Perspektive* gekennzeichnet, wobei meist die westliche Situation als Normalität und die östliche als Abweichung erscheint. Historische Bezüge gelten oft ausschließlich der Alt-BRD bzw. gehen auf DDR-Erfahrung einseitig negativ ein.

Das Thema der *Umverteilung* des gesellschaftlichen Reichtums ist in der regierungsamtlichen Berichterstattung weitgehend *tabuisiert*. Das geschieht z. B., indem Fragen der sozialen Gerechtigkeit unter dem Rubrum der Teilhabegerechtigkeit (versus Verteilungsgerechtigkeit) behandelt werden.² Die Intentionen eines solchen Konzepts sind offenkundig: Umverteilungsdiskussionen etwa im Zusammenhang mit dem Armuts- und Reichtumsbericht werden vermieden. Schlussfolgerungen, die dieses Tabu brechen, kommen erst gar nicht auf. Gefragt wird nicht, wie Teilhabegerechtigkeit ohne Umverteilung erreicht werden könne, aber implizit wird unterstellt, dass eine solche Quadratur des Kreises möglich sei.

Zu den oft gebrauchten Techniken der *Verschleierung* der institutionellen bzw. gesellschaftlichen *Verantwortung* für soziale Missstände bei der Erarbeitung bzw. Beurteilung von Sozialberichten gehören zum einen die Individualisierung von Ursachen. Armut wird z. B. aus individuellem (Fehl-)Verhalten oder individuellen Ereignissen (z. B. Scheidung) erklärt und nicht auf strukturelle Ungerechtigkeit

2 Amartya Sen lässt sich im Zusammenhang mit dem Ansatz der Teilhabe- und Verwirklichungschancen nicht seriös als Kronzeuge gegen Umverteilungsmaßnahmen heranziehen, denn die Relevanz von Einkommen und Eigentum etwa für die Armutsbekämpfung wird durch ihn nicht bestritten.

zurückgeführt. Oder es werden zum anderen anonyme, übergeordnete, unbeeinflussbare Faktoren – besonders gern Globalisierung – herangezogen.

In amtlichen Berichten, besonders wenn sie in Regierungsverantwortung erstellt werden, werden *klare Einschätzungen* prekärer Tendenzen oder Zustände häufig *vermieden*. Dazu bedient man sich einer beschönigenden oder verharmlosenden Sprache (»es ist noch nicht überall gelungen ...«, »eine Herausforderung besteht darin ...«) und umgeht resümierende Gesamteinschätzungen.

Angemessene *Diskussionen* werden *entschärft* und politische *Schlussfolgerungen* im Zusammenhang mit Sozialberichten *vermieden*, indem auf bereits getroffene Entscheidungen verwiesen und der Eindruck erweckt wird, das Nötige wäre bereits eingeleitet. Mehr und mehr werden Sozialberichte zu Fleiß- und Legitimationsberichten über das regierungsamtliche Handeln umfunktioniert. Die soziale Wirkung zurückliegender Maßnahmen und Entscheidungen wird hingegen kaum analysiert.

Für die Erstellung von regierungsamtlichen *Sozialberichten* wird in Deutschland meist so verfahren, dass die Erarbeitung der Berichte *Sachverständigenkommissionen* obliegt, während die Bundesregierung zu diesen Dokumenten eine Stellungnahme formuliert. Voraussetzung für das sachgemäße Funktionieren dieser Verfahren ist allerdings, dass gesichert und kontrolliert wird, dass die Expertengruppe nicht nur scheinbar, sondern realiter unabhängig, arbeitsteilig und sachbezogen zusammengesetzt ist und arbeiten kann und dass weder Berichte noch Stellungnahmen zur Parteienwerbung genutzt werden. Abzulehnen sind und nicht bewährt haben sich hingegen Berichte, die in unmittelbarer Regierungsverantwortung erarbeitet werden.

Angesichts der kritisierten Aspekte ist es geboten, in der öffentlichen Debatte zu Sozialberichten nicht nur die sachlichen Befunde zur sozialen Lage zu diskutieren, sondern auch Darstellungsweise und Interpretation kritisch zu hinterfragen.

Ein weiterer Kritikpunkt berührt das Verhältnis von *Öffentlichkeit und Sozialberichterstattung*. Mittlerweile scheint die Schwierigkeit mitunter weniger in der fehlenden Information über wichtige soziale Probleme zu bestehen, als vielmehr in der mangelnden politischen Entschlossenheit oder Fähigkeit, diese zu lösen. »Es gibt keine Schichten in Deutschland« (netzeitung.de, 16. 10. 06). Mit dieser unwirschen Reaktion auf Diskussionen um eine noch unveröffentlichte Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung »erledigt« Vizkanzler Müntefering das Unterschichten-Problem und liefert ein weiteres Beispiel dafür, dass öffentliche Äußerungen und politisches Agieren der Regierenden oft wissentlich gänzlich unberührt bleiben von wissenschaftlichen Befunden und gesicherten Fakten. Die Interessen der sozial Benachteiligten bleiben dabei natürlich auf der Strecke. Angesichts dessen wäre es naiv anzunehmen, Ergebnisse der Sozialberichterstattung würden direkt in politisches Handeln münden. Umso wichtiger ist es, mit den Berichten den Adressaten Öffentlichkeit zu erreichen, den öffentlichen Diskurs über Befunde und Folgerungen zu führen und den öffentlichen Druck für eine sozial gerechte und solidarische Politik zu erhöhen.

Für die öffentliche Reaktion auf die Sozialberichterstattung ergeben sich *Probleme im Zusammenhang mit der wachsenden Zahl der Berichtsthemen* und -formen, mit dem Berichtsumfang und der mittlerweile erreichten Periodizität. Dadurch werden die Dokumente nur oberflächlich zur Kenntnis genommen und verschwinden schnell aus dem öffentlichen Bewusstsein. Es ist auch nicht zu erwarten, dass Berichte zu speziellen Themen immer von einer breiten Öffentlichkeit rezipiert werden. Die Lösung des Problems muss wohl in der Struktur der Sozialberichterstattung selbst angelegt werden: in Gestalt integrierender Gesamtberichte. Dies könnte z. B. in der resümierenden Bilanz der Sozialberichterstattung einer Legislaturperiode bestehen. Eine ohne Zweifel schwierige und konfliktrichtige Aufgabe, die aber nicht nur hohe öffentliche Aufmerksamkeit binden und kontroverse Debatten auslösen würde, sondern auch zu einer soliden Grundlage für politische Strategiebildung werden könnte. Ein anderer Weg zu einem integrierten Gesamtbericht könnte durch die sozialwissenschaftlich betriebene Sozialberichterstattung beschritten werden. Mit der »Berichterstattung zur sozialökonomischen Entwicklung in Deutschland« wurde ein solches Vorhaben in Gang gesetzt. Neuauflagen des Datenreports könnten in ein verallgemeinerndes und integrierendes Bilanzkapitel münden.

Ohne Zweifel kann und sollte auch die *politische Bildung* dazu beitragen, die öffentliche Rezeption der Sozialberichterstattung anzuregen und zu verbessern.

Dass die institutionelle politische Bildung der Sozialberichterstattung einen bedeutenden Platz in ihrem Programm einräumt, geht bereits daraus hervor, dass die Bundeszentrale für politische Bildung den Datenreport mit herausgibt und finanziert.

Mit der zunehmenden Bedeutung und Verbreitung der Sozialberichterstattung, insbesondere auch auf kommunalem Gebiet, wachsen die Notwendigkeit und das Bedürfnis, dieses Thema zum Gegenstand der politischen Bildung und des Erfahrungsaustauschs zu machen. Darauf bezogene Bildungsveranstaltungen und -materialien können dazu beitragen,

- anspruchsvolle und realistische Ziele der Sozialberichterstattung zu formulieren
- die noch erheblichen Qualitätsunterschiede von Sozialberichten auszugleichen
- Kenntnisse und Impulse für die politische Initiierung von kommunaler Berichterstattung zu vermitteln
- die öffentliche Rezeption von Sozialberichten wirkungsvoller zu gestalten und angemessene sozialpolitische Schlussfolgerungen einzufordern.

Als Schwerpunkte der projektbezogenen Bildungsarbeit bieten sich an

- der Prozess der Erarbeitung und
- der Auswertung von Sozialberichten
- Anforderungen an die Qualität von Sozialberichten
- die Herausarbeitung von sozialpolitischem Handlungsbedarf und die Bewertung der Berichte als sozialpolitische Entscheidungsgrundlage
- die Nutzung der betreffenden Dokumente für die fachspezifische Bildung (z. B.

auf dem Gebiet der Kommunal-, Kinder-und-Jugend-, Senioren-, Armuts-, Bildungs- und Weiterbildungs-, Wohnungs-, Gesundheitspolitik etc.).

Publikationen und Bildungsveranstaltungen erreichen die anzusprechenden Expertenkreise (Politiker, Sozialpolitiker, Kommunalpolitiker, Sozialwissenschaftler) nur dann, wenn neben sozialtechnischen und methodischen Aussagen über Sozialberichterstattung hinaus auch konkrete Informationen über deren Inhalte, also über den Stand, die Entwicklungstendenzen, die soziale und räumliche Differenziertheit der Lebensbedingungen angeboten werden, und zwar systematisch und kontinuierlich. Deshalb sind die Sozialberichte auch im Hinblick auf die wesentlichen inhaltlichen Aussagen auszuwerten.

Die politische Bildung sollte eine Aufgabe darin sehen, das Interesse für Sozialberichte, den sachkundigen Umgang mit ihnen sowie ihre ständige Nutzung als wirksame Instrumente in die politische Basisarbeit einzubringen. Sozialberichte können wesentlich dazu beitragen, allgemein Bekanntes, Alltagserfahrungen zu bestätigen, aber auch dazu, Vorurteile abzubauen (in unseren Untersuchungen besonders deutlich im Hinblick auf Migrant/innen). Aber tatsächlich erweisen sich Sozialberichte als Texte, für die das Interesse erst geweckt, mit denen der Umgang erst erlernt werden muss.

Literatur

- Abgeordnetenhaus von Berlin 1999: Mitteilung – zur Kenntnisnahme – des Senats von Berlin über: Konzept für eine Sozialberichterstattung v. 31. August 1999. Drucksache 13/4067
- Abgeordnetenhaus von Berlin 2002: Wortprotokoll Ausschuss Gesundheit/Soziales/Migration/Verbraucherschutz 15/13
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2006: Positionspapier aus der ARL Nr. 69. Gleichwertig Lebensverhältnisse: eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren! Hannover
- Albrecht, Günter 1989: Probleme, soziale. In: Endrurweit/Trommsdorff: Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart: Enke, 506-513
- Allbus 1980-2004: Allgemeine Bevölkerungsumfragen der Sozialwissenschaften. Köln/Mannheim 2005
- Allmendinger, Jutta/Wolfgang Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.) 2000: Soziologie des Sozialstaats. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen. Weinheim und München
- Arbeitsgemeinschaft beim Parteivorstand der PDS 2004: Radikale Bildungsreform jetzt! Eine Schule für alle! Erklärung der AG Bildungspolitik zur jüngsten OECD-Studie »Bildung auf einen Blick«. (Typoskript)
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2004: Memorandum 2004. Köln
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006: Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung. Köln
- Atilgan, Canan 1999: Türkische politische Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland. Material für die Arbeit vor Ort, Nr. 9/1999, Herausgegeben von der Konrad-Adenauer-Stiftung. Im Internet unter: www.kas.de/publikationen/1999/3521_dokument.html
- Baethge, Martin und Peter Kupka 2005: Bildung und soziale Strukturierung. In: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)...: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht
- BAGSO (Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.) 2002: BAGSO-Nachrichten online 03/2002, unter: www.bagso.de
- Barlösius, Eva 2006: Gleichwertig ist nicht gleich. In: APuZ 37/2006, 16-23
- Barlösius, Eva/Barbara Maria Köhler 1999: Öffentlich Bericht erstatten – Repräsentationen gesellschaftlich umkämpfter Sachverhalte. In: Berl. J. Soziol., Heft 4 1999, S. 549-565
- Bartelheimer, Peter 2001: Sozialberichterstattung für die »Soziale Stadt«. Methodische Probleme und politische Möglichkeiten. Frankfurt/Main
- Bartelheimer, Peter 2005: Migration. In: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweise. Erster Bericht, Kapitel III.5, S. 351-379
- Bauer, Ullrich 2006: Die sozialen Kosten der Ökonomisierung von Gesundheit. In: APuZ 8-9/2006, 17-24
- Beetz, Stephan: Ländliche Politik im demographischen Wandel, in: APuZ 21-22/2006, 25-31
- Bericht der Bundesbeauftragten der BRD für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005, 2006. Hier als: Migrationsbericht 2005. Berlin.
- Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44, Absatz 1, Buchstabe a des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Bonn 1994
- Bericht der Bundesrepublik Deutschland an die Vereinten Nationen gemäß Art. 44, Absatz 1, Buchstabe b des Übereinkommens über die Rechte des Kindes. Berlin 2001
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2004: Politische Partizipation in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2006: Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden. Gütersloh
- Bewyl, Wolfgang/Sandra Speer/Jochen Kehr 2004: Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung. Perspektivstudie. Bonn
- BFSFJ 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. München
- BFSFJ 2005: Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. München
- Biedenkopf, Kurt, 1995: Anmerkungen zur politischen Lage. Strategiepapier für den CDU-Bundesvorstand. Dresden
- BMBF 2004: »Bildung und Lebenslagen – Auswertungen und Analysen für den zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung«
- BMBF 2004: Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter. Berlin
- BMBF 2004 (Hg.): OECD-Veröffentlichung »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2004
- Böhm, Karin 2005: Gesundheitsdaten in Deutschland. In: Wirtschaft und Statistik 8/2005, 828-837
- Böhnke, Petra/Jan Dehley/Roland Habich 2000: Das Euromodul – ein neues Instrument für die europäische Wohlfahrtsforschung. In: ISI 24 – Juli 2000, 12-15
- Böhnke, Petra 2005: Teilhabechancen und Ausgrenzungsrisiken in Deutschland. In: APuZ 37/2005, 31-37
- Bosbach, Gerd 2004: Demografische Entwicklung nicht dramatisieren! In: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/2004
- Brückling, Ulrich; Susanne Krasmann; Thomas Lemke (Hrsg.) 2004: Glossar der Gegenwart. Frankfurt/Main
- Brülle, Heiner 1990: 15 Jahre Sozialberichterstattung in einer Kommune – Möglichkeiten für eine gestaltende Kommunalpolitik an Hand von Praxiserfahrungen in Wiesbaden. In: Otto/Karsten 1990, 211-228
- Bühl, Achim/Peter Zöfel 2000: SPSS Version 10. Einführung in die moderne Datenanalyse unter Windows. München/Boston
- Bulmahn, Edelgard 2002: Rede anlässlich der 50-Jahr-Feier des Bundeselterntages am 28. Mai 2002, Typoskript
- Bundesagentur für Arbeit 2006: IAB Kurzbericht Nr. 16/12. 10. 2006
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2006: Nationaler Strategiebericht Sozialschutz und soziale Eingliederung
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) 2003a: Vertiefender Vergleich der Schulsysteme ausgewählter PISA-Staaten. Berlin

- Bundesministerium für Bildung und Forschung 2005: Berichtssystem Weiterbildung IX. Ergebnisse der Repräsentativbefragung zur Weiterbildungssituation in Deutschland
- Bundesministerium für Bildung und Forschung 2006: Berufsbildungsbericht 2006
- Bundesministerium für Bildung und Forschung, Kultusministerkonferenz 2003: OECD-Veröffentlichung »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2003
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BFSFJ) 1998: Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. München
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002: Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen und Stellungnahme der Bundesregierung
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2004: Projektporträt »5. Altenbericht«, unter: www.bmfsfj.de
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005: Altenbericht im Dialog, Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft
- Bundesrat, 2004: Unterrichtung durch die Bundesregierung: Strategien zur Stärkung der sozialen Integration – Nationaler Aktionsplan zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2003-2005 – Aktualisierung 2004, – Deutschlands Beitrag zum ersten Europäischen Sozialschutzbericht – Drucksache 456/04
- Butterwegge, Christoph 2005: Krise und Zukunft des Sozialstaates. Wiesbaden
- Berthold 1997: Soziologie der Armut. Eine Einführung. Frankfurt/New York
- Castel, Robert 2005: Die Stärkung des Sozialen. Leben im neuen Wohlfahrtsstaat. Hamburg
- eurostat/Europäische Kommission 2002: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2002
- Dahn, Daniela 2002: Wenn und Aber. Anstiftungen zum Widerspruch. Hamburg
- Dathe, Dietmar 2005: Bürgerschaftliches Engagement. In: Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) ...2005
- Deutsche Shell (Hg.) 2002: Jugend 2002. 14. Shell Jugendstudie
- Deutscher Bundestag 1993: Erster Altenbericht der Bundesregierung, Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission, Drucksache 12/5897
- Deutscher Bundestag 1994: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung (– Drucksache 12/5897 – Erster Altenbericht der Bundesregierung), Drucksache 12/7992
- Deutscher Bundestag 1998: Zweiter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Wohnen im Alter und Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission, Drucksache 13/9750
- Deutscher Bundestag 2001, 14. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland. Der erste Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 14/5990
- Deutscher Bundestag 2001: Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Alter und Gesellschaft und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 14/5130
- Deutscher Bundestag 2002: Schlussbericht der Enquête-Kommission »Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik«, Drucksache 14/8800
- Deutscher Bundestag 2003: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze, Drucksache 15/1830
- Deutscher Bundestag 2004: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (12. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksachen 14/8822, 15/345 Nr. 62 – Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Risiken, Lebensqualität und Versorgung Hochaltriger – unter besonderer Berücksichtigung demenzieller Erkrankungen und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 15/4192
- Deutscher Bundestag 2005, 15. Wahlperiode: Lebenslagen in Deutschland – Zweiter Armuts- und Reichtumsbericht. Drucksache 15/5015
- Deutscher Bundestag 2006: Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben, der Nachhaltigkeitsrücklage sowie des jeweils erforderlichen Beitragssatzes in den künftigen 15 Kalenderjahren (Rentenversicherungsbericht 2005), Drucksache 16/905
- Deutscher Bundestag 2006: Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2005 (Altersicherungsbericht 2005), Drucksache 16/906
- Deutscher Bundestag 2006: Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland: Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft – Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen und Stellungnahme der Bundesregierung, Drucksache 16/2190
- Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) 2003: Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde. Frankfurt/M./Berlin
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) 2002: PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland. Opladen
- Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.) 2004: PISA 2003. Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnisse des zweiten internationalen Vergleichs. Münster
- Deutsches Zentrum für Altersfragen, 1999: Informationsdienst Altersfragen, 11+12/99, Nationale Altenberichterstattung in Deutschland, unter: www.dza.de
- Die Zeit 2006 Nr. 8 vom 16. Februar, Rubrik »Chancen«: Spezial zu Internaten, Privatschulen
- Dieselbe 2004: Positionen der AG Bildungspolitik zur Entwicklung von Ganztagschulen (Typoskript)
- Dietz, Berthold 1997: Soziologie der Armut. Eine Einführung. Frankfurt/New York
- Engstler, Heribert/Sonje Menning 2003: Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familie und familiendemographische Entwicklung in Deutschland, Deutsches Zentrum für Altersfragen, Statistisches Bundesamt Wiesbaden, erweiterte Neuauflage. Berlin
- Enquête-Kommission »Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements« Deutscher Bundestag (Hrsg.) 2002: Partizipation und Engagement in Ostdeutschland. Opladen
- Enquête-Kommission »Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements« 2002 a: Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen

- Europäische Kommission 2004: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2004 – Kurzfassung. Luxemburg
- European Commission 2004: The social situation in the European Union 2004. Luxembourg
- Eurostat/Europäische Kommission 2003: Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003
- Familienatlas 2005. »Potenziale erschließen – Familienatlas 2005«, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Prognos AG Berlin, »Die Zeit«. Berlin
- Ferchland, Rainer/Andrea Reimann 2004: Sozialberichterstattung – Teil der demokratischen Infrastruktur auch in Gemeinden. Praxisorientierte Analysen am Beispiel ausgewählter Gemeinden Brandenburgs. Berlin
- Ferchland, Rainer/John Norden/Stefan Römisch/Dieter Zahn 2005 a: Bezirk Marzahn-Hellersdorf: Gesundheits- und Sozialberichterstattung mit Kernindikatoren. Erprobung von 35 Kernindikatoren für die periodische Erstellung eines Basisberichts im Rahmen der regionalen Gesundheits- und Sozialberichterstattung. Basisbericht (Studie). Berlin
- Ferchland, Rainer/John Norden/Stefan Römisch/Dieter Zahn 2005b: Bezirk Lichtenberg: Gesundheits- und Sozialberichterstattung mit Kernindikatoren. Erprobung von 35 Kernindikatoren für die periodische Erstellung eines Basisberichts im Rahmen der regionalen Gesundheits- und Sozialberichterstattung. Basisbericht (Studie). Berlin
- Ferchland, Rainer/Andrea Reimann/Stefan Römisch 2000: Soziale und sozialräumliche Differenzierungen in Brandenburg. Eine sozialstatistische Analyse. Berlin
- Flora, Peter 1999: Die Perspektive einer europäischen Sozialstaatsbeobachtung. In: Flora/Noll 1999, 29-37
- Flora, Peter/Heinz-Herbert Noll (Hg.) 1999: Sozialberichterstattung und Sozialstaatsbeobachtung. Individuelle Wohlfahrt und wohlfahrtsstaatliche Institutionen im Spiegel empirischer Analysen. Frankfurt/New York
- Forst, Rainer 2005: Die erste Frage der Gerechtigkeit. In: APuZ 37/2005, 24-31
- Frister, Erich 1973: Schicksal Hauptschule. Argumente zugunsten einer sprachlosen Minderheit. Köln/Frankfurt/M.
- Fünfter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), 2002. Berlin
- Gaschke, Susanne 2005, Die Emanzipationsfälle. Erfolgreich, einsam, kinderlos. München
- Geene, Raimund/Judith Steinkühler (Hg.) 2005: Strategien und Erfahrungen. Mehr Gesundheit für alle. Die BKK-Initiative als ein Modell für soziallagenbezogene Gesundheitsförderung. Gesundheitsförderung und Selbsthilfe Band 14. Berlin
- Geißler, Rainer (Hrsg.) 1994: Soziale Schichtung und Lebenschancen in Deutschland. Stuttgart
- Geißler, Rainer 1993, Sozialer Umbruch als Modernisierung. In: Sozialer Umbruch in Ostdeutschland. Opladen
- Geißler, Rainer 2002: Die Sozialstruktur Deutschlands. Ein Studienbuch zur Entwicklung im geteilten und vereinten Deutschland. Opladen
- Gender-Datenreport 2005, Kommentierter Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland. München
- Glatzer, Wolfgang/Wolfgang Zapf (Hg.) 1984: Lebensqualität in der Bundesrepublik. Objektive Lebensbedingungen und subjektives Wohlbefinden. Frankfurt/New York
- Guio, Anne-Catherine 2005: Einkommensarmut und soziale Ausgrenzung in EU-25. In: Eurostat 2005: Statistik kurz gefasst. Bevölkerung und soziale Bedingungen, 13/2005, 1-7
- Hackett, Anne: Am unteren Ende der Bildungsgesellschaft. In: Barlösius 2001: Die Armut der Gesellschaft. In: Stefan Hradil (Hg.): Reihe »Sozialstrukturanalyse«, Bd.15, 97 ff. Opladen
- Halhead, Vanessa 2006: Dorfbewegungen in Europa. Verallgemeinerte Erfahrungen. Berlin
- Händle, Christa 1998, Lehrerinnen in System und Lebenswelt. Erkundungen ihrer doppelten Sozialisation. Opladen
- Hanesch, W./P. Krause/G. Bäcker 2000: Armut und Ungleichheit in Deutschland. Reinbek
- Hanesch, Walter u. a. 1994: Armut in Deutschland. Der Armutsbericht des DGB und des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes. Reinbek bei Hamburg
- Haug, Frigga 2004: Gender – Karriere eines Begriffs und was dahinter steckt. In: Hertzfeldt u. a. (Hrsg.) Geschlechter Verhältnisse, Texte Nr. 18 der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin
- Haupt, Hanna/Reinhard Liebscher 2005: Sozialreport 50+, Daten und Fakten zur sozialen Lage 50- bis unter 65-Jähriger in den neuen Bundesländern
- Hauser, Richard 1995: Das empirische Bild der Armut in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B31-32/95, 3-13
- Hauser, Richard 1997: Armutsberichterstattung. In: Noll (Hrsg.) 1997, 19-43
- Hauser, Richard/Ulrich Neumann 1992: Armut in der Bundesrepublik Deutschland. In: Leibfried u.a. (Hrsg.): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat. Opladen
- Häußermann, Hartmut 2006: Desintegration durch Stadtpolitik? Essay. In: APuZ 40-41/2006, 14-22
- Heidel, Klaus/Tobias Jakobi 2001: Wird »Armutsbekämpfung« trendy? Paradigmenwechsel auf dünnem Eis. In: Social Watch Report Deutschland, 20-40
- Heimann Horst 2001: Mehr Ungleichheit wagen? Zum anhaltenden Boom der Egalitarismuskritik. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 711-718
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 2005: Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt/Main
- Heitmeyer, Wilhelm (Hrsg.) 2005: Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt/Main
- Heitmeyer, Wilhelm 2005: Deutsche Zustände. Folge 3. Frankfurt/Main
- Hellmann, Kai-Uwe 1997: Integration durch Öffentlichkeit. Zur Selbstbeobachtung der modernen Gesellschaft. In: Berl. J. Soziol., Heft 1 1997, 37-59
- Hengsbach, Friedhelm 2001: Armut und Reichtum aus Regierungssicht. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 6/2001, 647-650
- Hengsbach, Friedhelm 2004: Reichtum in Nordrhein-Westfalen – eine sozialethische Reflexion. In: Ministerium für Gesundheit ..., 27-44
- Höffe, Otfried 2005: Soziale Gerechtigkeit: ein Zauberwort. In: APuZ 37/2005, 3-6
- Hradil, Stefan 2001: Soziale Ungleichheit in Deutschland. Opladen
- Hurrellmann, Klaus 2003: Gesundheitssoziologie. Eine Einführung in sozialwissenschaftliche Theorien von Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung. Weinheim und München
- Huster, Ernst-Ulrich 1996: Armut in Europa. Opladen

- Jugendgesundheitssurvey 2003, Internationale Vergleichsstudie im Auftrag der WHO, herausgegeben von Hurrelmann, Klaus u. a. Weinheim
- Jungbauer-Gans, Monika/Werner Schneider: Gesundheit. In: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer 2000, 201-236
- Kaufmann, Eva u. a. 1997: >Als ganzer Mensch leben<. Lebensansprüche ostdeutscher Frauen. In: Behrend, Hanna (Hrsg.) Auf der Suche nach der verlorenen Zukunft, Band 5. Berlin
- Kaufmann, Franz-Xaver 1997: Schwindet die integrative Funktion des Sozialstaats? In: Berl. J. Soziol., Heft 1 1997, 5-19
- Keim, Karl-Dieter 2006: Peripherisierung ländlicher Räume. Essay. In: APuZ 37/2006, 3-7
- Key, Ellen 1903: Das Jahrhundert des Kindes. Berlin
- Kirchhöfer, Dieter 1997: Veränderungen in der sozialen Konstruktion von Kindheit. In: Zeitschrift für Pädagogik, 37, Beiheft
- Kirchhöfer, Dieter 2003: Kindheit in der DDR – Widersprüche einer spezifischen Moderne, in: Kirchhöfer u. a. (Hrsg.) Kindheit in der DDR. Frankfurt/Main
- Kirchhöfer, Dieter u. a. 2003: Kindheit in der DDR. Die gegenwärtige Vergangenheit. Frankfurt/Main
- Klatt, Wolf D. 1990: Sozialberichtstypen – Anlässe und Zielsetzung für verschiedene Handlungsebenen der Sozialpolitik. In: Otto/Karsten 1990, 43-57
- Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld
- Konzept Nachhaltigkeit. Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht der Enquete-Kommission »Schutz des Menschen und der Umwelt« des 13. Deutschen Bundestages, 1998. Bonn
- Körner, Thomas/Iris Meyer/Hartmut Minkel/Ulrike Timm 2005: Leben in Europa – Die neue Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen. In: Wirtschaft und Statistik 11/2005, 1137-1152
- Körner, Thomas/Iris Meyer/Hartmut Minkel/Ulrike Timm 2005: Leben in Europa – Die neue Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen. In: Wirtschaft und Statistik 11/2005, 1137-1152
- Krambach, Kurt 2004: Nationale Dorfaktions-Bewegungen und ländliche Parlamente in europäischen Ländern. Studie. Berlin
- Kühn, Hagen 2001: Gesundheit/Gesundheitssystem. In: Schäfers/Zapf 2001, 270-282
- Kuhn, Josef 2003: Wozu brauchen wir Sozial- und Gesundheitsberichterstattung? Oder: Wie die Politik zum Glauben an die Vernunft, die Demokratie und die Öffentlichkeit kam und ihn wieder verlor. In: NDV-RD, Juni 2003, 273-275
- Kuhn, Joseph/Manfred Wildner 2003: Die Gesundheitsberichterstattung in Bayern – Brücke zwischen wissenschaftlicher Expertise und gesundheitspolitischer Steuerung. In: Prävention 4/2003 99-102
- Kühn, Manfred: Dezentrale Konzentration und Länderfusion: Planerischer Perspektiven. Thesenpapier zum Difu-Kolloquium: Berlin & Brandenburg am 4. 6. 2004 in Berlin
- Kuwan, Helmut 1997: Berichtssystem Weiterbildung. In: Noll 1997, 125-143
- Landesamt für Soziales und Versorgung Brandenburg 2002: Brandenburger Sozialindikatoren 2001
- Landesbetrieb für Datenverarbeitung und Statistik/Landesamt für Bauen und Verkehr des Landes Brandenburg 2006: Bevölkerungsprognose des Landes Brandenburg für den Zeitraum 2005 bis 2030
- Landesgesundheitsamt im Landesamt für Soziales und Versorgung 2005: Brandenburger Sozialindikatoren 2004. Aktuelle Daten zur Lage im Land Brandenburg
- Lessenich, Stephan 2000: Soziologische Erklärungsansätze zu Entstehung und Funktion des Sozialstaats.. In: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.) 2000, 39-78
- Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler 2002: Armut als Bedrohung. Der soziale Zusammenhalt zerbricht. Ein Memorandum. Hannover
- Lucassen, Leo 2004: Assimilation in Westeuropa seit der Mitte des 19. Jahrhunderts: historische und historiographische Erfahrungen. In: Migrationsreport, Frankfurt/Main
- Maas, Utz/Ullrich Mehlem/Christoph Schroeder 2004: Mehrsprachigkeit und Mehrschriftigkeit bei Einwanderern in Deutschland. In: Migrationsreport, Frankfurt/Main
- Meier-Gräwe, Utah/Markus Dorn/Silke Mardorf 2005: Entwicklung eines lebenslagen- und haushaltsbezogenen Datenmodulsystems zur Qualifizierung von kommunalen Armuts- und Sozialberichterstattungsverbänden – ELHDAMO. Gießen
- Meinlschmidt, G./M. H. Brenner (Hrsg., 1999): Sozialstrukturatlas Berlin 1999. Berlin
- Meinlschmidt, Gerhard 2002: Gesundheitsziele für Berlin auf der Basis der Gesundheitsberichterstattung. Instrumente einer evidenzbasierten Gesundheitspolitik. In: Geene/Gold/Hans 2002, 102
- Merkens, Hans u. a. 1996, Schuljugendliche in beiden Teilen Berlins, Tendenzen der Entwicklung von 1990 bis 1995. Berlin
- Meyer, Thomas 2002: Parallelgesellschaft und Demokratie. In: Münkler/Herfried (Hrsg.): Der demokratische Nationalstaat in den Zeiten der Globalisierung, Berlin, 193-229
- Mielck, Andreas 2000: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Bern
- Mielck, Andreas 2005: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Einführung in die aktuelle Diskussion. Bern
- Ministerium für Arbeit, Soziales Gesundheit und Frauen des Landes Brandenburg 2000: Sozialberichterstattung. Brandenburger Sozialindikatoren 2000
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Familie 2005: Gesund alt werden – Soziale und gesundheitliche Lage älterer Menschen im Land Brandenburg. Beiträge zur Sozial- und Gesundheitsberichterstattung Nr. 4
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 1999: Einschüler in Brandenburg: Soziale Lage und Gesundheit
- Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen 2001: Soziale Lage und Gesundheit von jungen Menschen in Brandenburg 2001
- Ministerium für Gesundheit, Soziales Frauen und Familie des Landes Nordrhein-Westfalen 2004 (Hrsg.): Sozialbericht NRW 2004. Armuts- und Reichtumsbericht
- Nationale Armutskonferenz 2001: Sozialpolitische Bilanz 2001. Armut von Kindern und Jugendlichen (Nationale Armutskonferenz.de)
- Nationale Armutskonferenz 2004: Sozialpolitische Bilanz 2004. Armut und Gesundheit (Nationale-Armutskonferenz.de)
- Nationale Armutskonferenz 2005: Sozialpolitische Bilanz 2005. Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (Nationale-Armutskonferenz.de)
- Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland, 16. 07. 2004

- Neu, Claudia 2006: Territoriale Ungleichheit – eine Erkundung. In: ApuZ 37/2006, 8-15
- Niederfranke, Anette 1997: Sozialberichterstattung zur Situation älterer Menschen. In: Noll, Heinz-Herbert (Hrsg.) 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland: Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen. Weinheim/München
- Noll, Heinz-Herbert (Hrsg.) 1997: Sozialberichterstattung in Deutschland: Konzepte, Methoden und Ergebnisse für Lebensbereiche und Bevölkerungsgruppen. Weinheim und München
- Noll, Heinz-Herbert 1999: Die Perspektive der Sozialberichterstattung. In: Flora/Noll 1999, 13-28
- Noll, Heinz-Herbert 2001: Sozialstatistik und Sozialberichterstattung. In: Schäfer/Zapf 2001, 663-671
- Norden, John 2002: Integration von Ausländern/innen. In: Sozialberichterstattung. Instrument solidarischer Sozialpolitik? Konzeptionelle Studie. Berlin
- Norden, John 2005: Datenreport 2004. In: Sozialberichterstattung für eine solidarische Sozialpolitik? Analysen zur Sozialberichterstattung 2004. Berlin
- Oberndörfer, Dieter 2004: Integrationspotenziale in den modernen europäischen Wohlfahrtsstaaten – der Fall Deutschland. In: Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven. Frankfurt/Main
- OECD 2003: »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2003. Hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung
- OECD 2004: »Bildung auf einen Blick«. Wesentliche Aussagen in der Ausgabe 2004. Hg. vom Bundesministerium für Bildung und Forschung
- OECD 2004: Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)
- OECD 2006: Bildung auf einen Blick 2006. OECD Briefing Notes für Deutschland. September 2006
- Otto, Hans-Uwe/Maria-Eleonora Karsten (Hrsg.) 1990: Sozialberichterstattung. Lebensräume gestalten als neue Strategie kommunaler Sozialpolitik. Weinheim/München
- Peters, Helge 2001: Soziale Probleme. In: Schäfers, Bernhard/Wolfgang Zapf 2001, 617-628
- Pfau-Effinger, Birgit 2001, Wandel wohlfahrtsstaatlicher Geschlechterpolitik im sozio-kulturellen Kontext. In: Heintz, Bettina (Hrsg.) Geschlechtersoziologie, Sonderheft 41/2001 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Opladen
- Priller, Eckhard/Gunnar Winkler 2002: Struktur und Entwicklung des bürgerlichen Engagements in Ostdeutschland. In: Enquête-Kommission »Zukunft ...« (Hrsg.) 2002, 17-144
- Qvortrup, Jens 1995, From useful to useful: The Continuity in Children's Constructive Participation. In: Sociological Studies of Children, Greenwich
- Ramm, G. u. a. 2004: Soziokulturelle Herkunft. Migration. In: PISA-Konsortium. Deutschland (Hrsg.): PISA 2003. Bildungsstand der Jugendlichen in Deutschland. Ergebnis des zweiten internationalen Vergleichs. Münster
- Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland und der Deutschen Bischofskonferenz 1997: Für eine Zukunft in Solidarität und Gerechtigkeit. Bonn Hannover
- Robert Koch Institut (Hrsg.) 2006: Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin
- Sachverständigenrat für Zuwanderung (Hrsg.) 2004: Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen, Jahresgutachten 2004 des Sachverständigenrates für Zuwanderung 2004. Berlin
www.integrationsbeauftragte.de, unter dem Thema Zuwanderung
- Salentini, Kurt 2004: Ziehen sich Migranten in »ethnische Kolonien« zurück? In: Migrationsreport. Frankfurt/Main
- SAPMO-Akten DY..., Akten der Stiftung Archiv der Parteien und Massenorganisationen der DDR. Berlin-Lichterfelde, selbst recherchiert
- Sarcinelli, Ullrich/Jochen Stopper: Demographischer Wandel und Kommunalpolitik. In: APuZ 21-22/2006, 3-10
- Schäfer, Claus 2004: Mehr soziale Ungleichheit – weniger ökonomischer Erfolg: Zur Verteilungsentwicklung in 2003 und den Vorjahren. In: WSI-Mitteilungen 11/2004, 583-595
- Schäfers, Bernhard (1992): Grundbegriffe der Soziologie. Opladen
- Schäfers, Bernhard/Wolfgang Zapf (Hrsg.) 2001: Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Opladen
- Schiffauer, Werner 2004: Die Islamische Gemeinschaft Milli Görül – ein Lehrstück zum verwickelten Zusammenhang von Migration, Religion und sozialer Integration. In: Migrationsreport. Frankfurt/Main
- Schimank, Uwe 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung. Stuttgart
- Schirmacher, Frank 2006: Minimum. Vom Vergehen und Neuentstehen unserer Gesellschaft. München
- Schmidt, Kerstin/Carsten Große Starmann: Kommunen im demographischen Wandel. In: APuZ 21-22/2006, 10-17
- Schmid-Urban, Petra/Rainer Dilcher u. a. 1992: Kommunale Sozialberichterstattung. Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz
- Schröter, Ursula u. a. 2005: Patriarchat im Sozialismus? Nachträgliche Entdeckungen in Forschungsergebnissen aus der DDR. Berlin
- Schubert, Ingrid/Kerstin Horch u. a. 2004: Gesundheit von Kindern und Jugendlichen. Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Berlin
- Schultze, Walter 1974: Die Leistungen im naturwissenschaftlichen Unterricht in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich. Mitteilungen und Nachrichten. Sonderheft. DIPE. Frankfurt am Main
- Schumann, Karl F. (Hrsg.) 2003: Delinquenz im Lebenslauf. Weinheim/München. Darin: Othold, Fred; Schumann, Karl F.: Delinquenzverläufe nach Alter, Geschlecht und Nationalitätenstatus
- Segert, Astrid/Irene Zierke 2005: Regionale Ungleichheiten aus der Perspektive nachhaltiger Regionalentwicklung. Das Beispiel ländlicher Räume in Deutschland. Potsdam
- Sen, Amartya 2000: Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München, Wien
- Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales, 1999: Konzept für eine Sozialberichterstattung, (Mitteilung zur Kenntnisnahme, Drs. 13/4067)
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2002: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2004: Sozialstrukturatlas Berlin 2003 – Ein Instrument zur quantitativen, interregionalen und intertemporalen Sozialraumanalyse und -planung. Spezialbericht 2004 1
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2005: Konzepte und Methoden zur Abbildung von Lebenslagen – Bildung von Lebenslagen-Indices am Beispiel der Berliner Sozialhilfestatistik

- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2006a: Gesundheitsberichterstattung Berlin, Basisbericht 2005 – Daten des Gesundheits- und Sozialwesens
- Senatsverwaltung für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz (Hrsg.) 2006: Zur gesundheitlichen und sozialen Lage von Kindern in Berlin – Ergebnisse und Handlungsempfehlungen auf der Basis der Einschulungsuntersuchungen 2004 – Spezialbericht 2006 – 1
- Senatsverwaltung für Schule, Jugend und Sport (Hrsg.) 2000: Berliner Kinder- und Jugendbericht. Berlin
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin/Ministerium für Landwirtschaft, Umweltschutz und Raumordnung Brandenburg 2004: Zweiter Raumordnungsbericht der Länder Berlin und Brandenburg. Berlin/Potsdam
- Sennet, Richard 2005: Zwang zur Anpassung: Warum der neue Kapitalismus unsere Freiheit nicht vermehrt hat. In: Die Zeit 21/2005
- Shell Deutschland Holding (Hrsg.) 2006: Jugend 2006. Eine pragmatische Generation unter Druck. 15. Shell Jugendstudie. Frankfurt am Main
- Siebter Familienbericht »Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik« 2005
- Simmel, Georg 1922: Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. München/Leipzig
- Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI)/Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (I-AB)/Institut für sozialwissenschaftliche Forschung (ISF)/Internationales Institut für empirische Sozialökonomie (INIFES) 2005: Berichterstattung zur sozioökonomischen Entwicklung in Deutschland. Arbeit und Lebensweisen. Erster Bericht
- Speidel, H. 1994, Tabus von heute – Probleme von morgen. In: Psychoth. Psychosom. med. Psychologie 44
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1994: Datenreport 1994. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 2006: Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn
- Statistisches Bundesamt 2003: Bevölkerung Deutschlands bis 2050, 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Presseexemplar
- Statistisches Bundesamt 2005: Statistisches Jahrbuch 2005 für die Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden
- Statistisches Landesamt Berlin 2003: Armut und soziale Ungleichheit in Berlin
- Steiner, Irmgard, Gerhard Wenzke (Hg.) 2002: Forschungsergebnisse aus der Abteilung Soziologie des Bildungswesens der Akademie der Pädagogischen Wissenschaften der DDR aus den Jahren 1966 bis 1990. Reihe: Berichte aus der Arbeit des Instituts für Pädagogik der Freien Universität Berlin, Nr. 36
- Trojan Alf 2005: Selbsthilfe im Kontext sozialer Ungleichheit. In: Geene/Steinkühler, 43-58
- Trojan, Alf/Heiner Legewie 2001: Nachhaltige Gesundheit und Entwicklung: Leitbilder, Politik und Praxis der Gestaltung gesundheitsförderlicher Umwelt- und Lebensbedingungen. Frankfurt/M.
- UNICEF, Bereich Grundsatz und Information, 2005a: Kinderarmut in reichen Ländern. Zusammenfassung der UNICEF-Studie UNICEF, Innocenti Research Centre 2005: A Portrait of Child Poverty in Germany
- Voigt, Peter u. a. 1996: Qualifizierte Sozialberichterstattung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Allein Erziehende, kinderreiche Familien und Frauen, Universität Rostock. Rostock
- Volkssolidarität 2005: Ergebnisse der 16. Welle der Untersuchungsreihe »Leben in den neuen Bundesländern« des SFZ e.V., Pressematerial der Pressekonferenz vom 13. 09. 05., (Tabellenanhang), unter: www.sfz-bb.de/Aktuelles
- Volz, Joachim 2006: Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung in der Europäischen Währungsunion. In: Wochenbericht des DIW 19/2006, 295-299
- Weißhuhn, Gernot, 2001: Gutachten zur Bildung in Deutschland – im Rahmen des Berichts der Bundesregierung »Lebenslagen in Deutschland« (hrsg. vom BMBF)
- Wertekommission der CDU Deutschlands 2001: Die neue Aktualität des christlichen Menschenbildes. (cdu.de)
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2002: Sozialreport 2002. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2003: Menschen mit Behinderungen – Report 2003: Daten und Fakten zur sozialen Lage von Menschen mit Behinderungen in Deutschland. Berlin
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2004: Sozialreport 2004. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin
- Winkler, Gunnar (Hrsg.) 2004: Sozialreport 2004. Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern. Berlin
- Winkler, Gunnar 2005: Presseerklärung auf der Pressekonferenz der Volkssolidarität am 13. 09. 05, unter: www.sfzbb.de/Aktuelles
- Wochenbericht des DIW 30/2001. Berlin
- Wolf, Michael 2005: »Aktivierende Hilfe«. Zu Ideologie und Realität eines sozialpolitischen Stereotyps. In: UTOPIE kreativ, H. 179 (September 2005), 796-808
- Wörndl, Barbara 2001: Sozialberichterstattung in Ostdeutschland – Ergebnisse und Erfahrungen aus dem Landkreis Merseburg-Querfurt (Sachsen-Anhalt). In: Zeng 2001, 63-85
- Woyke, Wichard 2001: Politik, soziale Grundlage. In: Schäfers/Zapf 2001, 510-518
- Zapf, Wolfgang 1976: Sozialberichterstattung: Möglichkeiten und Probleme. Göttingen
- Zapf, Wolfgang/Roland Habich (Hrsg.) 1996: Wohlfahrtsentwicklung im vereinten Deutschland: Sozialstruktur, sozialer Wandel und Lebensqualität. Berlin
- Zeng, Matthias (Hrsg.) 2001: Sozialberichterstattung in den neuen Bundesländern. Betrachtungen eines unübersichtlichen Feldes. Oldenburg
- Zeng, Matthias 2001a: Die Berichtslandschaft in den neuen Bundesländern – Versuch eines Überblicks. In: Zeng (Hrsg.), 98-129
- Zulehner, Paul M., Volz, Rainer 1999, Männer im Aufbruch. Wie Deutschlands Männer sich selbst und wie Frauen sie sehen. Ein Forschungsbericht. Ostfildern

