

Regulierung des Umbruchs – Umbruch der Regulierung?

Bericht über das zweite Werkstattgespräch des Projektverbundes „Sozioökonomische Berichterstattung“ am 9. und 10. März 2006 in Göttingen

Von Nicole Mayer-Ahuja (SOFI)

Vorbemerkung

Der vorliegende Bericht über den Verlauf des zweiten Werkstattgespräches des Projektverbundes „Sozioökonomische Berichterstattung“ (bislang: SOEB) wurde in zeitlicher Nähe zu der besagten Veranstaltung angefertigt, als die Eindrücke von den Vorträgen und Diskussionen noch vergleichsweise frisch waren, sich die erste gedankliche Überforderung aber bereits gelegt hatte. Die Vorlage der Autorin wurde durch Anmerkungen von Natalie Grimm ergänzt, um möglichst viele der Reflexionen einzufangen, die im Laufe der beiden Konferenztage ausgelöst worden sind. Trotzdem kann hier selbstverständlich nur ein kleiner Ausschnitt dessen präsentiert werden, was referiert und diskutiert wurde. Vor allem ist der ausführliche Argumentationsgang der einzelnen Beiträge „ausgelagert“ und findet sich (in Form von Foliensätzen oder Manuskripten) in der Materialsammlung zu diesem Werkstattgespräch. Hauptaufgabe des vorliegenden Textes ist es, aus der Perspektive der Veranstalter/innen kurz zusammenzufassen und zu kommentieren, was wir aus diesem Werkstattgespräch mitgenommen haben, wobei der chronologische Ablauf der Tagung als strukturierender Rahmen beibehalten wird.

1. Einführung

Der einführende Beitrag von Nicole Mayer-Ahuja (siehe Einleitungsstatement und Foliensatz „Einführung_NMA“ in der Materialsammlung) konzentrierte sich vor allem auf drei Punkte: (a) auf den Stellenwert der Werkstattgespräche für den neuen Abschnitt der Berichterstattung; (b) auf den Umbruch des deutschen Produktions- und Sozialmodells; und (c) auf die Notwendigkeit und Schwierigkeit, Regulierung und sozioökonomische Berichterstattung zusammenzubringen.

Im ersten Punkt wurde die Funktion der Werkstattgespräche im Rahmen einer Neuausrichtung der Sozioökonomischen Berichterstattung umrissen (siehe dazu das Diskussionspapier zu Werkstattgespräch 2 in der Materialsammlung) und betont, dass der Fokus auch weiterhin auf die *sozioökonomische* Entwicklung in Deutschland gerichtet sein sollte. Der genaue Zuschnitt und Aufbau eines zweiten Berichtes, der (vorbehaltlich der Zustimmung des BMBF) bis Herbst 2008 vollendet sein soll, müsse diesen erkennbar als Fortsetzung der

sozioökonomischen Berichterstattung ausweisen, doch könnten durchaus neue Themenfelder aufgenommen, andere zurückgestellt werden. Einigkeit herrsche im Projektverbund darüber, dass Regulierungsfragen im zweiten Bericht eine größere Rolle spielen sollen als bisher. Für das Werkstattgespräch wurden folgende Fragen formuliert: Wie untersucht man Regulierungsaspekte überhaupt im Rahmen einer Berichterstattung? Wie wirken Regulierungsstrukturen und Regulierungsaktivitäten zusammen? Was sind zentrale Gegenstandsbereiche, an denen man (exemplarisch) solche Zusammenhänge untersuchen kann? Haben wir es mit einem Umbruch in Gegenstand, Reichweite oder Ebene von Regulierung zu tun, der (zumindest teilweise) für Veränderungen in den Bereichen Arbeit und Lebensweise verantwortlich ist; oder zeitigen weitgehend unveränderte Regulierungspraktiken und -strukturen im Zuge ökonomischer und sozialer Umwälzungen „nur“ andere Ergebnisse?

Die Themenauswahl des Werkstattgesprächs sei keine Vorentscheidung für die Struktur des zweiten Berichts, doch Arbeit werde auch künftig eine zentrale Berichtskategorie sein, anhand deren Regulierung man das (möglicherweise konflikthafte) Zusammenwirken von Staats-, Unternehmens- und Haushaltsstrategien gut analysieren könne.

Zum Umbruch des Produktions- und Sozialmodells wurde betont, dass langfristige Wandlungsprozesse (wie Tertiarisierung, Globalisierung, Demographie oder Wertewandel) in verschiedenen Gesellschaften unterschiedlich bewältigt würden. Um die Entwicklung in Deutschland zu verstehen, müsse man also den konkreten sozioökonomischen Entwicklungszusammenhang berücksichtigen, „der die ökonomischen Bedürfnisse von Unternehmen und Haushalten als Wirtschaftssubjekten und die individuellen Bedürfnisse und Lebensziele sozial handelnder Gesellschaftsmitglieder mehr oder weniger gut in Einklang bringt.“ Die Umbruchhypothese besage nun, dass sich in Produktionsmodell, Sozialmodell sowie in deren Zusammenwirken etwa seit Anfang der 1970er Jahre wesentliche Neuerungen vollzogen hätten: In der Nachkriegszeit habe zwar keine Symmetrie, aber zumindest eine „Gleichgerichtetheit von ökonomischem Wachstum und sozialem Fortschritt“ bestanden, die bis heute Bezugspunkt für die öffentliche Wahrnehmung sei. Die wirtschaftliche Dynamik dieses Modells habe sich jedoch ab Mitte der 1970er erschöpft. Allerdings sei der Bezug auf eine solche Umbruchhypothese umstritten: Zum einen werde moniert, dass eine Sozialberichterstattung Daten aufzubereiten, aber nicht zu interpretieren habe. Zum anderen sei im ersten Bericht unklar geblieben, was unter dem deutschen Produktions- und Sozialmodell oder unter dessen Umbruch zu verstehen sei, weil sich Besonderheiten nur im internationalen und historischen Vergleich zeigten, die bisher beide (auch aufgrund von Datenmangel) eher unterbelichtet geblieben und zudem nicht leicht miteinander kombinierbar seien.

Regulierungsfragen, so der dritte Punkt des Vortrags, seien zentral, wenn man etwa von Produktions- und Sozialmodell(en), institutionell vermittelter Ausgrenzung oder Senns Capabilities-Ansatz spreche. Sie seien aber schwer in eine Berichterstattung zu integrieren: Zum einen finde Regulierung auf Makro- und Mesoebene statt, während sozioökonomische Veränderungen in der Berichterstattung auf Basis von Mikrodaten abgebildet würden. Zum anderen werde Regulierung oft (im Sinne von Regulierungsaktivität) als punktueller Eingriff verstanden, während sozioökonomische Veränderungen sich über längere *Zeiträume* vollziehen. Sozialberichterstattung müsse aber sowohl die Ebene der Regulierung als auch die Ebene messbarer sozioökonomischer Veränderung betrachten. Dies setze jedoch voraus, dass man Regulierung nicht als punktuellen Eingriff, sondern als Prozess fasse, in dessen Verlauf Regulierungspraktiken die bestehenden Regulierungsstrukturen verstärken oder schwächen können. Habe man sozioökonomische Veränderungen sowie die Veränderung von Regulierung als parallele Entwicklungslinien skizziert, so dürfe man nicht nach einfachen Kausalzusammenhängen zwischen beiden suchen: Regulierung sei ein Kraftfeld, auf das Staat, Unternehmen und Haushalte einwirkten, wobei deren Strategien weder in sich stimmig sein noch in dieselbe Richtung weisen müssten. Das Resultat von Regulierung, also Veränderung, die man statistisch messen könne, sei (wie in einem Kräfteparallelogramm) nicht deckungsgleich mit einem der Inputfaktoren, sondern ergebe sich im Zusammenspiel unterschiedlich wirkungsmächtiger und teilweise gegenläufiger Regulierungsbemühungen.

In der anschließenden Diskussion wurden verschiedene Punkte des Vortrages (zum Teil kritisch) aufgegriffen. Erstens wurde kritisiert, dass das Bild eines Kräfteparallelogramms nicht zur Messbarkeit von Regulierung beitrage. Zweitens wurde darauf hingewiesen, dass man etwa in der Industriesoziologie nicht mehr von *dem* Produktionsmodell eines Landes spreche, sondern von Produktionsmodellen auf Unternehmensebene. Statt den Übergang von Fordismus zu Postfordismus nachzeichnen zu wollen, sollten wir punktuell spezifische Regulierungsansätze untersuchen und auf Trendaussagen verzichten. Drittens wurde in Frage gestellt, inwiefern man überhaupt von einer Zäsur um 1975 ausgehen könne, solange die Beurteilung der vorausgehenden Jahre (auch aufgrund mangelnder Daten) unklar sei – immerhin sei etwa die „soziale Marktwirtschaft“ selbst in den 1960er Jahren eher propagiert als gelebt worden. Brüche seien anders zu datieren (etwa auf die Jahre 1945 oder 1989). Wenn man hingegen am Jahr 1975 als Zäsur festhalten wolle, so sei als wesentlichstes Element der Verzicht auf keynesianische Regulierung zu nennen, der sich vor allem auf ideologischer Ebene niederschlage: Neoliberalismus sei in erster Linie eine Philosophie der Regulierung, und es sei zu hinterfragen, inwiefern Aspekte neoliberaler Ideologie wie Individualisierung oder

Wertewandel von breiten Bevölkerungsschichten getragen würden. Falls Umbrüche hingegen nur behauptet würden, weil sich bei Wenigen die Paradigmen und damit die Regulierungsphilosophien geändert hätten, handle es sich nicht um Umbruch, sondern um Umsturz. Dieser Einschätzung wurde entgegnet, um 1975 habe sich nicht nur die Ideologie, sondern auch die Praxis der Regulierung geändert. Zum einen seien wesentliche Schriften von Neoliberalen wie Milton Friedmann schon in den 1950er Jahren erschienen (die Ideologie sei also der Regulierung vorausgegangen), zum anderen sei durchaus ein realer Umbruch festzustellen, wie etwa die monetäre Regulierung (Abschaffung des Wechselkurssystems von Bretton Woods; Beginn eines „Finanzmarktkapitalismus“) zeige. Zudem habe es Veränderungen in der Weltwirtschaft gegeben, die gegen die Einschätzung sprächen, „wir hätten heute kein Problem, wenn man die politischen Entscheidungen nicht getroffen hätte“ (Land). Politische Interventionen seien nicht nur Ursachen von Entwicklungstrends, sondern auch Folgen dieser Entwicklungen oder Krisen (z.B. Ölkrise etc.). Zusammenfassend wurde bemerkt, man müsse nicht nur Mikroindikatoren, sondern auch angemessene Makroindikatoren für den Umbruch finden, die ggf. ein Nebeneinander von Regulierungsmodellen (etwa: Versicherungs- neben Fürsorgeprinzip in der sozialen Sicherung) belegen würden. Ziel einer Sozialberichterstattung sei jedenfalls nicht die „Erklärung der Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in der Welt“. Vielmehr brauche man Kategorien und Konzepte mittlerer Reichweite, die sowohl Strukturen und Wandel beschreiben könnten als auch empirisch umsetzbar und interpretierbar, also operationalisierbar seien. Zudem müsse Anschlussfähigkeit an möglichst viele vorhandene Konzepte bestehen: „Sozialberichterstattung muss eklektizistisch sein!“ (Pries)

Regulierung von Arbeit: Perspektiven und Dimensionen

Kräftefelder der Strukturierung und Regulierung von Erwerbsarbeit (Ludger Pries)

Ludger Pries verwies in seinem (wesentlich durch den in der Materialsammlung enthaltenen Foliensatz dokumentierten) Beitrag zunächst darauf, dass sich sein Begriffsapparat ausschließlich auf Erwerbsarbeit beziehe und (im Gegensatz zum ersten SOEB-Bericht) Eigenarbeit oder Anerkennungsarbeit nicht einschlieÙe. Allerdings gehe er davon aus, dass auch die Erwerbsarbeit selbst dem doppelten Ziel von Daseinsvorsorge und Anerkennungserwerb diene. Weil neben dem „homo oeconomicus“ auch der „homo sociologicus“ in den Blick gerate, müsse man sich auf Basis seiner Begriffe also nicht auf eine reine Wirtschaftsberichterstattung beschränken. „Erwerb“ umfasse in seinem Verständnis Beschäftigungsbeziehungen (Entäußerungsbeziehungen im Arbeitskontrakt), Arbeitsbeziehungen (Transformation von Arbeitskraft in Arbeitsleistung im Arbeitsprozess) und Partizipationsbeziehungen (Entschei-

dungsprozess). Als erwerbsstrukturierende Institutionen (zur Institutionen-Definition siehe Foliensatz „Ludger Pries“) bezeichnet Pries den Markt, die (vom Markt getrennte und nach eigenen Regeln funktionierende) Organisation, (in Anlehnung an amerikanische Diskussionen) den Beruf, das Netzwerk (wozu er etwa Familie, Geschlechterarrangements, Haushaltsstrukturen oder soziale Nahbeziehungen zählt) sowie das öffentliche Regime (verstanden als Staat, Tarifvertragsparteien etc.). Ein integrierter Blick auf diese fünf Institutionen ermögliche sowohl Längs- als auch Querschnittvergleiche. So könne man etwa feststellen, dass Marktlichkeit in Großbritannien oder den USA eine größere Rolle spiele als in der Bundesrepublik, dass aber im Zuge sozialen Wandels in den vergangenen 15 Jahren Marktlichkeit auch in der Bundesrepublik an Bedeutung gewonnen habe. Der Stellenwert von Beruflichkeit habe sich verändert, sei aber nicht geschmälert etc. Nach einem knappen Überblick über die mit jeder der fünf erwerbsstrukturierenden Institutionen verbundenen Hauptressourcen, Handlungsnormen, Handlungskontexte und Kommunikationsmedien betonte er, man könne nun betrachten, welche Bedeutung bestimmte Institutionen für Erwerbsarbeit hätten und daraus ein je national und historisch spezifisches Kräftefeld rekonstruieren. Im nächsten Schritt wandte sich Pries den Dimensionen der *Erwerbsregulierung* zu. Während erwerbsstrukturierende Institutionen ähnlich wie Straßen fungierten, die den Verkehr strukturierten, ohne dass jemand direkt eingreife, sei beim Begriff der Regulierung an eben solche direkten Eingriffe (also etwa an den Bau eines Kreisverkehrs oder das Aufstellen einer Ampel) zu denken. Um Charakter und Veränderung von Erwerbsregulierung zu fassen, schlug Pries vor, insgesamt acht ihrer Dimensionen zu betrachten (Regulierungsgegenstand, Regulierungsarena, räumliche Reichweite, Regulierungsmodus, Akteure, Machtquellen, Akteurskonstellation, Ideologie/politischer Diskurs), und nannte knapp die Aspekte, an die hier jeweils zu denken sei.

In der Diskussion über diesen Beitrag wurde zunächst die Verbindung zum Einführungsstatement gezogen: Während dort von Regulierung auf Staats-, Unternehmens- und Haushaltsebene die Rede gewesen war, unterschied Pries zwischen einer individuellen, betrieblichen, tarifvertraglichen, gesetzlichen und diskursiven Regulierungsarena, wobei Letztere (in Anlehnung an Habermas) nicht-justiziable Standards der Beachtung von Menschenrechten oder „Corporate Social Responsibility“ beinhalte. Pries betonte, dass zur Regulierung sowohl formelle (gesetzliche) Regelungen als auch informelle Regeln gehörten. Nachgefragt wurde, inwiefern der Begriff „individuelle Regulierung“ überhaupt Sinn mache und ob man ihn nicht zumindest von kollektiver Regulierung abgrenzen müsse. Der zweite Fragekomplex bezog sich auf die Operationalisierung der vorgestellten Begriffe für eine Sozialberichterstattung: Nach deren „Datenhunger“ befragt, betonte Pries, ein Aspekt wie „Betrieblichkeit“ lasse

sich etwa unter Rückgriff auf Meldedaten zur Sozialversicherung operationalisieren, die nahe legten, dass 80% der abhängig Beschäftigten in stabile Beschäftigungsverhältnisse eingebunden seien. Auf die Nachfrage, ob er (wie im Vortrag angedeutet) Vermutungen zu bedingenden Faktoren bzw. Faktorenbündeln habe, verwies Pries auf eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass ein Vorherrschen von Betriebsvereinbarungen und Tarifverträgen sich z. B. eher nicht mit informeller Regulierung verträglich verhalte, vertiefte dies aber nicht weiter. Ein dritter Fragenkomplex bezog sich auf die konkrete Fassung der erwerbsstrukturierenden Institutionen: Auf Nachfrage zur Institution des Berufes betonte Pries, es gehe ihm weniger um spezifische Varianten von Beruflichkeit (etwa um deutsche Facharbeit) als um eine breit verstandene berufliche Praxis, in der Arbeitsvermögen geformt und Rollen gebündelt würden. Besondere Unklarheit bestand offenbar über den Begriff des öffentlichen Regimes, das Pries erst spät in sein Konzept aufgenommen hat, weil er es sich nach eigenem Bekunden zunächst als Teil der „Gesellschaft“ vorstellte, in die Erwerbsarbeit „eingelassen“ sei. Inzwischen begreife er es allerdings als eine spezifische Logik, ein „Impulsfeld“, das regulierend auf Arbeit und andere Lebensbereiche einwirke, wobei Regulierung als Aushandlung, Festlegung und Kontrolle zu verstehen sei. Seines Erachtens hätten staatliche Instanzen schon früher auf die Regulierung von Arbeit eingewirkt (Bsp.: Bergwerksordnungen), als die gängige Argumentation vermuten lasse, Gewerkschaften hätten einen bestimmten Regulierungsstandard erstritten, den der Staat später abgesichert habe. Man müsse vielmehr davon ausgehen, dass die fünf erwerbsstrukturierenden Institutionen parallel entstanden seien. Der letzte Diskussionspunkt bezog sich schließlich auf Pries' Vorstellung von sozialem Wandel: Seien Strukturen etwa in sich statisch, wenn erwerbsstrukturierende Institutionen tatsächlich wie betonierte Straßen funktionierten? Pries argumentierte, sein Begriffsapparat könne den Wandel von Erwerbsarbeit besser fassen als zum Beispiel der „Varieties of Capitalism“-Ansatz, der nur Markt und Staat berücksichtige, andere Institutionen hingegen ausblende, oder als der gängige Verweis auf Dualitäten (Post-, Neo- etc.), die sowohl das Vorher als auch das Nachher unzulässig vergrößerten und die Frage, ob man Wandel feststellen könne, letztlich davon abhängig machten, wo man „den Schnitt setzt“. Sein Konzept erlaube es vielmehr, Wandel in doppelter Hinsicht zu analysieren: Zum einen als spezifischen Formwandel einzelner Institutionen, denn wenn z.B. statt Abteilungsstrukturen immer mehr Projektstrukturen dominierten, habe sich offensichtlich die Institution „Organisation“ selbst verändert. Zum anderen könne man Wandel an der relativen Bedeutung einer Institution innerhalb des Institutionensettings festmachen, etwa an einem Bedeutungsverlust des öffentlichen Regimes nach Ende der „konzertierten Aktion“.

Regulierung von Arbeitszeit und Einkommen

Arbeitszeitpolitik und Geschlechterverhältnis (Diana Auth)

Auth zeichnete zunächst die tarifliche Arbeitszeitpolitik nach (vgl. Foliensatz Diana Auth). Zwischen den 1950er und 1970er Jahren sei die 40-Stunde-Woche etabliert, eine Verlängerung des bezahlten Urlaubes durchgesetzt und der arbeitsfreie Samstag verbreitet worden, wobei stets klar gewesen sei, dass „Vati“ „samstags mir“ gehören solle, während „Mutti“ sich den Rest der Woche um die Kinder kümmere. In den 1980er Jahren hingegen sei tarifliche Arbeitszeitpolitik vor allem durch Auseinandersetzungen um die 35-Stunden-Woche geprägt gewesen, wobei es nur nachrangig um eine Überwindung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung gegangen sei, wie der Verzicht auf Verkürzungen der *täglichen* Arbeitszeit zeige. In den 1990er Jahren habe sich tarifliche Arbeitszeitpolitik dann auf Altersteilzeitmodelle sowie auf beschäftigungssichernde Arbeitszeitverkürzungen (wie die 28-Stunden-Woche bei VW) fokussiert, die aber explizit keinen neuen Arbeitszeitstandard etablieren sollten. Seit dem Jahr 2000 sei schließlich ein Trend zu befristeten Arbeitszeitverkürzungen und –verlängerungen auf Betriebsebene bzw. zu unbezahlten Arbeitszeitverlängerungen festzustellen. Die Rolle des Staates bei der Regulierung von Arbeitszeiten habe in der gesamten Zeit darin bestanden, (indirekt) Rahmenbedingungen zu setzen und (direkt) Gesetze mit Arbeitszeitrelevanz zu erlassen. Zwischen den 1950er und 1970er Jahren habe staatliche Arbeitszeitpolitik vor allem tarifliche Regulierung nachvollzogen, etwa indem man in Reaktion auf die Ausweitung tariflicher Urlaubsansprüche auch den gesetzlichen Mindesturlaub verlängert habe. In den 1980er Jahren habe die konservativ-liberale Koalition hingegen keine eindeutige Strategie verfolgt: So sei tarifliche Arbeitszeitpolitik teilweise konterkariert worden, indem man durch Vorruhestandsregelungen die gewerkschaftliche Forderung nach der 35-Stunden-Woche parierte. Teilweise sei regulierende Arbeitszeitpolitik betrieben worden, indem staatliche Regulierung sich auf neue Bereiche (wie Befristungen im Beschäftigungsförderungsgesetz von 1985) ausweitete, für die Gewerkschaften bis dahin bewusst keine (als Legitimation interpretierbare) tarifliche Regulierung angestrebt hatten. Speziell das BeschFG zeige jedoch auch die Bedeutung dessen, was *nicht* reguliert werde – so habe geringfügige Beschäftigung trotz ihrer massiven Zunahme keine Rolle gespielt. Zudem sei de-regulierende staatliche Arbeitszeitpolitik betrieben worden (etwa bei der Reform des Arbeitszeitgesetzes), und teilweise auch komplementäre Arbeitszeitpolitik, etwa wenn das Altersteilzeitgesetz tarifliche Vorruhestandsregelungen ergänzte. Staatliche Arbeitszeitpolitik unter der rot-grünen Koalition habe schließlich zunächst regulierend gewirkt, indem man sozialversicherte Teilzeitarbeit durch Etablierung eines Rechtsanspruchs gefördert, mit der Reform der Elternzeit (2001) Möglichkeiten für familien-

bedingte Teilzeitarbeit ausgebaut und gleichzeitig Maßnahmen gegen geringfügige Beschäftigung ergriffen habe (Festschreibung der Einkommensgrenze, Ersatz der Lohnsteuerpauschale durch Sozialversicherungsbeiträge). Der Rechtsanspruch auf Teilzeit werde allerdings vor allem von Frauen genutzt, was zu einer weiteren Segregation auf dem Arbeitsmarkt führe. Schon mit den Hartz-Reformen habe man hingegen umgesteuert und nun wieder geringfügige Beschäftigung (Mini- und Midijobs) gefördert, die in der Folge rapide zunahmen. Insgesamt sei in den vergangenen Jahrzehnten ein Wandel in der Bedeutung von Regulierungsebenen festzustellen: Zwar seien nach wie vor alle Regulierungsebenen von Bedeutung, doch zum einen habe Verbetrieblichung stattgefunden (betriebliche Umsetzung der 35-Stunden-Woche; tarifliche Öffnungsklauseln zur betrieblichen Beschäftigungssicherung), zum anderen eine Individualisierung von Arbeitszeitpolitik, weil sich individuelle Arbeitszeitdauer, -lage und -verteilung in Umsetzung der 35-Stunden-Woche ausdifferenziert habe und weil abhängige Selbständigkeit, Teilzeitarbeit und Vertrauensarbeitszeiten zunähmen. Dies führe zu einer Flexibilisierung und Entstandardisierung von Arbeitszeiten, speziell zu deren „Ausfransen“ mit immer größeren Abweichungen nach unten (Kurzarbeit, Teilzeitarbeit, Minijobs) und nach oben (Mehrarbeit, überfüllte Arbeitszeitkonten, Vertrauensarbeitszeit). Eine wichtige Neuerung bestehe darin, dass sich die Gewerkschaften in den letzten Jahren zunehmend für Teilzeitarbeit interessierten: Diese habe lange nicht als arbeitszeitpolitisches Problem gegolten und erst tarifliche Aktivitäten ausgelöst, als Vollzeitstellen in Teilzeitjobs aufgespalten worden seien. In Hinblick auf die Umbruchhypothese des Projektverbundes betonte Auth, arbeitszeitpolitischer Wandel sei am ehesten auf Mitte der 1980er Jahre zu datieren, als tarifliche und staatliche Arbeitszeitpolitik von Arbeitszeitverkürzung abrückten und zu Arbeitszeitflexibilisierung und -verlängerung übergegangen seien, durch Verbetrieblichung und Individualisierung die Regulierungsebene gewechselt worden sei und flexible bzw. entstandardisierte Arbeitszeitmuster an Bedeutung gewonnen hätten. Allerdings habe es sich dabei nicht um einen *Umbruch* gehandelt, weil die Veränderungen langsam und widersprüchlich gewesen seien. Dennoch sei die Veränderung nicht zu unterschätzen, denn sie markiere ein Rollback zu Arbeitszeitverlängerung, und gerade die 35-Stunden-Woche, die doch neue kollektive Arbeitszeitstandards festlegen sollte, habe letztlich zur Entstandardisierung von Arbeitszeiten beigetragen.

In der anschließenden Diskussion wurde zunächst nachgefragt, wie man Wirkungen arbeitszeitpolitischer Regulierung messen könne. Als Möglichkeiten wurde die Analyse von Diskursen und Legitimationssemantiken angeboten, wozu Ulrike Kress später ein konkretes Vorgehen vorschlagen sollte. Auth betonte, dass die Politikwissenschaft ohnehin eher unter-

suche, welche Forderungen Akteure erhöben und welche Maßnahmen daraus resultierten, als Wirkungsforschung zu konkreten Ergebnissen solcher Entscheidungsprozesse zu betreiben. Allerdings gebe es keinen Zusammenhang zwischen der Härte der Auseinandersetzung um ein bestimmtes arbeitszeitpolitisches Vorhaben und dessen späteren Folgen: Das umstrittene BeschFG von 1985 sei jedenfalls arbeitszeitpolitisch weitgehend folgenlos geblieben, während die recht einmütige Neuregelung von Minijobs enorme Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt gehabt habe. Der zweite Fragenkomplex bezog sich auf die Ausführungen zu Umbruch bzw. Wandel: Zunächst wurde betont, dass der Umbruch-Begriff des Projektverbundes durchaus langsame, widersprüchliche Veränderungen einschlieÙe, dass man jedoch eher nicht von „Wandel“ sprechen wolle, weil der Begriff „akteurfrei“ ablaufende Prozesse nahe lege. Speziell in der Bundesrepublik, wo Arbeitszeiten im internationalen Vergleich besonders radikal flexibilisiert worden seien, habe man es immerhin mit einer „verhandelten Flexibilisierung“ (Pries) zu tun, die höchst polarisierend wirke: Auf der einen Seite habe Arbeitszeitflexibilisierung zu Deutschlands Status als „Exportweltmeister“ und damit zu einer Stabilisierung von Beschäftigung beigetragen, auf der anderen Seite zu einer Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen, was eher Umbruch als Wandel nahelege. Im dritten Diskussionskomplex ging es schließlich um die Frage, warum manche arbeitszeitpolitischen Regulierungsakte (wie Altersteilzeit oder die Minijob-Neuregelung) sofort messbare Folgen zeitigten, während andere (etwa der Teilzeit-Rechtsanspruch oder Maßnahmen zur Modifizierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung) weitgehend folgenlos verpufften. Auth selbst verwies zur Erklärung auf das arbeitszeitpolitische Kraftfeld, in das die finanzielle Situation und der Arbeitskräftebedarf von Unternehmen ebenso einflößen wie Gesetze oder Geschlechterarrangements, wobei Unternehmerverbände und Gewerkschaften eher stabile arbeitszeitpolitische Positionen verträten, da sie jeweils ein bestimmtes Klientel repräsentierten, während staatliche Arbeitszeitpolitik je nach Regierungszusammensetzung eher variere. Argumentiert wurde allerdings auch, dass sich Minijobs und Frühverrentung vor allem deshalb durchgesetzt hätten, weil sie durch die Bundesanstalt für Arbeit subventioniert worden seien, was den Eindruck erweckt habe, dass niemand etwas verliere und der „unbekannte Dritte“ die Rechnung zahle. Besonders wichtig für den weiteren Umgang mit Regulierungsfragen dürften allerdings drei Überlegungen sein: Erstens die Anregung, bei Beurteilung eines Regulierungskomplexes auch Aspekte in den Blick zu nehmen, die explizit *nicht* reguliert würden; zweitens der Hinweis, dass vorgebliche und tatsächliche Ziele von Regulierung nicht deckungsgleich sein müssten (aktuell werde etwa Arbeitszeitverlängerung von Unternehmerverbänden propagiert, um Lohnkürzungen durchzusetzen); und drittens der Gedanke, dass gesetzliche oder tarifliche Normen auch

Praktiken nachträglich legitimieren könnten, die vorher etabliert worden seien. In diesem Sinne könne etwa die tarifliche Festschreibung flexibler Arbeitszeiten eher ein Beitrag zur Standardisierung realer Flexibilisierungspraktiken als zur Entstandardisierung von Arbeitszeiten gewesen sein.

Einkommensverteilung im Schnittpunkt von Wirtschaft und Politik (Claus Schäfer)

Schäfer leitete seinen Beitrag (vgl. Foliensatz Claus Schäfer) mit einer grundsätzlichen Kritik an der Umbruchhypothese des Projektverbundes ein: In der Einkommensregulierung seien in den vergangenen Jahrzehnten keine Brüche nachzuweisen, und doch bestehe heute eine grundlegend andere Einkommensverteilung als vor 20 Jahren, speziell die Polarisierung zwischen hohen und geringen Einkommen habe massiv zugenommen. Zudem bezeichnete er die im Einführungsstatement genannten langfristigen Entwicklungstrends als wenig eindeutig: So sei etwa Wertewandel weniger bei den Bürgern als bei Unternehmens- und Staatsvertretern festzustellen, und Individualisierung (festgemacht etwa am Verzicht auf Familiengründung) könne die Folge freier Wahl, aber durchaus auch durch Mangel an Arbeit oder Einkommen erzwungen sein. Grundsätzlich sei nicht auszuschließen, dass „Umbrüche“ vorgeschützt würden, um politische Ziele zu legitimieren, oder dass alte Probleme (wie Armut) heute verstärkt diskutiert würden, weil die Sensibilität für damit zusammenhängende Regulationsstrukturen und -defizite gewachsen sei. Jedenfalls sei der Bereich „Einkommen“ besonders geeignet, um Charakter und Veränderung von Regulierung zu analysieren: Immerhin sei Einkommen leicht messbar; es verbinde individuelle Lebensplanung mit der Einkommenssituation von Gruppen und Gesellschaft und damit letztlich mit gesellschaftlicher Nachfrage, und zudem hätten Einkommensfragen große Bedeutung für den sozialen Zusammenhalt. Was die jeweilige Relevanz von staatlicher, unternehmerischer und individueller Regulierung im Einkommensbereich betrifft, so argumentierte Schäfer, individuelle Wahlmöglichkeiten seien gering und „Lebensplanung“ nur bedingt möglich. Wichtiger sei hingegen staatliche Einkommensregulierung, die offen (durch Regeln, Ge- und Verbote) oder versteckt (etwa durch Steuern) wirken könne, doch selbst diese stehe hinter der Regulierung durch Gewerkschaften und Unternehmerverbände zurück: Letztlich sei die Regulierung von Markteinkommen „Verbandssache“, und der Sozialstaat „schieße“ ggf. im Bereich der Familieneinkommen „nach“. Die Entwicklung des damit gewichteten Szenarios der Einkommensregulierung folge seit 50-60 Jahren nur begrenzt einem „Plan“, doch man müsse stets davon ausgehen, dass staatliche und tarifliche Regulierung nicht getrennt voneinander funktionierten (die Tarifautonomie z. B. habe immer staatliche Rahmenbedingungen gehabt). Im Folgenden beschränkte sich Schäfer weitgehend

auf die Tarifautonomie, die er als wichtigste Ebene der Einkommensregulierung ausgemacht hatte: Ein zentrales Defizit der Tarifautonomie bestehe darin, dass sie nicht alle Beschäftigten erfasse. Man wisse zwar nicht, ob tarifvertragsfreie Zonen wirklich zugenommen hätten, da es keine „langen (Daten-)Reihen“ gebe, doch offensichtlich handle es sich hier um ein sehr verbreitetes Phänomen. Zudem habe Tarifpolitik Frauen stets vernachlässigt, weil das männlich dominierte „Normalarbeitsverhältnis“ auch für Tarifverträge Orientierungspunkt gewesen sei. Die Ungleichbewertung von Männer- und Frauenarbeit komme etwa darin zum Ausdruck, dass Tätigkeitsbeschreibungen für Männerarbeitsplätze stets viel detaillierter ausfielen, und linear-proportionale Lohnerhöhungen hätten die Einkommens-Ungleichheit zwischen Mann und Frau noch vergrößert. Tarifliche Öffnungsklauseln schließlich hätten (auch zu Lasten von Frauen) „betrieblichen Wildwuchs“ verstärkt, weil trotz angeblich „objektiver“ Bezahlungskriterien letztlich doch Gewohnheiten, Hierarchien und Rollenverständnisse bestimmten, wer wie viel „verdienne“. Staatlicherseits begrenzt werde die Tarifautonomie zum einen explizit, z. B. durch gesetzliche Mindeststandards auf nationalstaatlicher und EU-Ebene; so dürfe laut Europäischer Sozialcharta für einen Vollzeitarbeitsplatz eigentlich nie weniger als 60% des nationalen Durchschnittslohns gezahlt werden. Zum anderen erfolge die Begrenzung implizit, etwa durch Sozialhilfe für Erwerbslose, das Lohnabstandsgebot oder die Pfändungsfreigrenze, die das Minimum für den Lebensunterhalt auf 985 € (netto) festsetze. Darüber hinaus trage staatliche Politik allerdings auch aktiv zur Destabilisierung der Tarifautonomie bei, indem sie die Segmentierung des Arbeitsmarktes (Stichwort: atypische Beschäftigung) und die Polarisierung von privatem Reichtum und privater Armut, vor allem aber auch zwischen privatem Reichtum und öffentlicher Armut dulde oder sogar fördere. Insgesamt sei die Einkommensverteilungsfrage jedenfalls eine zentrale Stellschraube für gesellschaftliche Entwicklung, die in einem zweiten SOEB-Bericht unbedingt aufgenommen werden sollte, wobei sehr darauf zu achten sei, dass man politikgemachte Trends nicht mit naturwüchsigen Trends verwechsle.

Die anschließende Diskussion entzündete sich vor allem an Schäfers markanter These, dass es keinen Umbruch in der Einkommensregulierung, sondern „nur“ eine Polarisierung der Einkommensverteilung gegeben habe. Dagegen wurde zum einen argumentiert, es habe insofern durchaus einen Regulierungs-Bruch gegeben, als sich die Verortung in der Einkommensstruktur etwa seit Mitte der 1990er Jahre faktisch nicht mehr nach „Beruf“, sondern nach „Betrieb“ richte, weil man sich nicht mehr darauf verlassen könne, dass das Einkommen für einen Beruf kollektiv reguliert werde. Zum anderen wurde die These zunehmender Einkommenspolarisierung unterstrichen: In den 1980er Jahren sei hier dergestalt ein Bruch festzustellen, dass Produktivitäts- und Einkommensentwicklung sich nicht mehr gleichgerichtet

entwickelt hätten und sich zudem das Phänomen nicht existenzsichernder Erwerbsarbeitseinkommen verbreitet habe, zumal der „Fahrstuhleffekt“, den Castel für die Entwicklung geringer Einkommen ausgemacht hatte, nicht mehr funktioniere. Vor allem aber wurde in lebhafter Debatte Konsens darüber hergestellt, dass ein „Umbruch“ nicht unbedingt auf ein bestimmtes Jahr datiert, mit einem spezifischen Ereignis oder einem plötzlichen Eingriff verbunden sein müsse, sondern auch als Trendwende, als „Wandel der Art des Wandels“ (Land) oder schlicht als Situation verstanden werden könne, in der nicht mehr Kontinuitätslinien die gesellschaftliche Entwicklung dominierten. In diesem Sinne (so Schäfers Fazit) könne man wohl auch von Umbruch im Sinne eines qualitativen Entwicklungssprunges sprechen, wenn alle Elemente von Regulierung bereits seit langem vorhanden seien, sich aber das Mischungsverhältnis bzw. das Zusammenwirken zwischen ihnen verändere oder die Bereiche zunähmen, in denen alte Regulierungsformen keine Wirkung mehr entfalteten. Zu ergänzen wäre, dass letztlich auch in einer Situation „Umbruch“ stattfindet, in der unveränderte Regulierungsstrukturen und -praktiken andere Ergebnisse (etwa Einkommenspolarisierung) zeitigen.

Regulierung von Bildung und Qualifikation

(Wie) diskutiert man Institutionengefüge im Rahmen von Bildungsberichterstattung? (Martin Baethge, Markus Wieck)

Der Vortrag der beiden Bildungsberichtersteller gliederte sich in drei Teile: (a) Einführung in die Bildungsberichterstattung; (b) Besondere Form der Regulierung in der Bildungspolitik: „Regulierung durch Struktur“; und (c) Zentrale Probleme der Regulierung am Beispiel des Übergangssystems. Zur Einführung in die Bildungsberichterstattung bemerkte Baethge zunächst, dass man sich mit diesem Projekt auf einem zwischen Bund und Ländern umstrittenen Gebiet bewege, und skizzierte knapp Projektkonditionen und –konsortium. Fokus der Bildungsberichterstattung sei Bildung im Lebensverlauf, wobei Bildung in drei Dimensionen gefasst werde: als individuelle Regulationsfähigkeit; als soziale Teilhabe im Sinne von Chancengleichheit sowie als Humanressource. Diese drei Zieldimensionen könnten durchaus miteinander in Konflikt geraten, und sie verdeutlichten bereits, dass Bildung in vielfältige sozioökonomische Rahmenbedingungen eingebettet sei. Den Anspruch, Bildung im Lebensverlauf („vom Kindergarten bis zur Bahre“) abzubilden, könne die Bildungsberichterstattung allerdings nicht einlösen, da bislang keine Längsschnittdaten über individuelle Bildungsverläufe existierten. Entsprechend müsse man sich damit begnügen, die selektiven Übergänge zwischen bestimmten Bildungsstufen nachzuzeichnen. Dabei bestünden für die Bildungsberichterstattung vor allem drei Begrenzungen: Erstens dürfe man (im Gegensatz zur

sozioökonomischen Berichterstattung) explizit nur indikatorgestützte Daten liefern (eine gewisse Offenheit gelte wegen Datenmangels allenfalls für das Migrationsthema als Schwerpunkt des ersten Berichtes), wodurch man letztlich auf eine strukturkonservative Darstellung festgelegt sei und aktuelle Probleme kaum erfassen könne. Zweitens gebe es in den verfügbaren amtlichen Statistiken zwar Input- und Outputindikatoren, aber keinerlei Qualitäts- oder Prozessindikatoren, wodurch Qualität von Bildung eine „Blackbox“ bleibe. Drittens bestehe die Vorgabe, keine politischen Empfehlungen auszusprechen, wohl aber eine problemorientierte Analyse zu ermöglichen, die politisches Handeln anleiten könne, was zu großer Unsicherheit bezüglich der Ergebnisformulierung führe. Im anschließenden zweiten Block des Vortrages führte Baethge zu den besonderen Regulationsformen im Bildungssystem („Regulierung durch Struktur“) aus, dass seines Erachtens nicht die Bildungsexpansion den Bildungsreformen vorausgegangen sei, wie Ludwig v. Friedeburg bemerkt habe, sondern dass es faktisch nur Bildungsexpansion, aber keinerlei Bildungsreform gegeben habe. Immerhin habe sich die Bildungsexpansion innerhalb des überkommenen dreigliedrigen Schulsystems vollzogen, und nach wie vor bestehe eine strikte Trennung zwischen höherer Schulbildung und Berufsbildung. Als Folge dieser „Regulierung durch Struktur“ sei eine beträchtliche Expansion der weiterführenden Schulbildung (gymnasiale Sekundarstufe II) auf derzeit 35-40% eines Jahrgangs festzustellen, während die Hauptschule „ausgehungert“ worden sei. Das durchschnittliche Qualifikationsniveau habe sich derart verändert, dass etwa Baumert von einer „Neudefinition der bürgerlichen Grundbildung“ ausgehe. Im Zuge dieser Entwicklung habe sich die Selektion nach sozialen Merkmalen (u. a. nach Migrationshintergrund) deutlich verschärft. Zudem gebe es kaum Übergänge aus der Berufsbildung an die Hochschulen, was ebenfalls einen Selektionsprozess von hoher Dysfunktionalität darstelle. Besonders problematisch sei, dass die Zuordnung zu unterschiedlichen Schultypen auch beträchtliche Unterschiede in der Kompetenzvermittlung beinhalte, die lebenslang wirkten und schwer korrigierbar seien. Das Zusammenwirken zwischen staatlicher und unternehmerischer Regulierung, für das sich der Projektverbund interessiere, komme besonders deutlich im Weiterbildungsbereich zum Tragen, der sich entsprechend als Schwerpunkt für SOEB II eignen würde. Wie viel hier in Bewegung sei, zeige sich etwa darin, dass seit Ende der 1990er Jahre die Teilnehmerzahlen und Finanzmittel in der beruflichen Weiterbildung massiv zurückgegangen seien und auch die öffentliche Hand (speziell die Bundesagentur für Arbeit) ihr Fördervolumen mehr als halbiert habe. Zudem bringe die europäische Ebene „echte Regulation“ in Gestalt des Europäischen Regulationsrahmens für Berufsbildung und Hochschule mit sich. Im Bereich der Berufsbildung beinhalte dieser eine Modularisierung,

was bei Gewerkschaften und Unternehmen die Befürchtung geweckt habe, dass betriebliche Ausbildungsprozesse und Beruflichkeit ausgehöhlt werden könnten. Der dritte Punkt des Vortrages war schließlich dem Übergangssystem gewidmet, das speziell nach Sekundarstufe I greife. Zwar gebe es dort weder ein pädagogisches Konzept noch würden berufsbildende Abschlüsse vermittelt, doch trotzdem entfielen inzwischen etwa 40% aller Neuzugänge zur beruflichen Bildung auf diesen Bereich. Anhand von Daten zu einem Indikator des Bildungsberichts zur Berufsbildung (siehe Foliensatz in der Materialsammlung) erläuterte Wieck den Strukturwandel der Berufsausbildung als Teil sozioökonomischen Strukturwandels: Während der Anteil der Ausbildung im dualen System noch immer am größten sei, aber langsam zurückgehe (2003 auf 45,1%) und die vollzeitschulische Berufsausbildung auf geringem Niveau wachse (2003 auf 14,3%), sei das Übergangssystem (bestehend aus Berufsgrundlegungsjahren oder berufsvorbereitenden Maßnahmen) seit den 1990ern massiv (auf 40,7% in 2003) expandiert. Dieses Übergangssystem nehme nicht nur aktuelle Schulabgänger/innen auf, die weder duale noch vollzeitschulische Ausbildung fänden, sondern auch Personen, die in vergangenen Jahren keinen entsprechenden Start in die Ausbildung geschafft hätten. Hinter diesen Verschiebungen im Berufsausbildungssystem verberge sich dreierlei: Der Rückgang von Ausbildungsplätzen im industriellen Sektor; die zunehmende „Verschulung“ personenbezogener Dienstleistungen (etwa in Pflegeschulen), die mit veränderter gesellschaftlicher Nachfrage, aber auch mit veränderten staatlichen Vorgaben zusammenhänge; sowie die Verschiebung der Integrationsprobleme von der zweiten Schwelle (Übergang von der Ausbildung in den Arbeitsmarkt) auf die erste Schwelle (von der Schule in die Berufsausbildung). Ein Blick auf die Verteilung der Neuzugänge auf die Bereiche des Übergangssystems (Folie 2) belege zudem, dass vor allem das „Jugendsofortprogramm“ und die berufsvorbereitenden Maßnahmen (beide finanziert durch die Bundesagentur für Arbeit) massiv an Bedeutung gewonnen hätten. Auch die schulischen Angebote des Übergangssystems (wie Berufsvorbereitungs- oder Berufsgrundbildungsjahr) nähmen zu, doch deren Veränderung sei schwerer zu fassen: So werde etwa das BGJ teilweise als erstes Ausbildungsjahr anerkannt (und dann dem dualen System zugeschlagen), und das BVJ werde länderspezifisch sehr unterschiedlich gehandhabt und erfasst. Auch die Gründe für die Ausweitung des Übergangssystems seien umstritten: Einerseits sei von einer Krise des Ausbildungsmarktes die Rede – andererseits heiße es, Defizite in den Schulen führten zu individuellen Defiziten, die einer (direkten) Berufsausbildung entgegenstünden. Insgesamt starteten jedenfalls 4 von 10 Neuzugängen in die berufliche Bildung im Übergangssystem und damit mit enormer Unsicherheit, im Anschluss eine Ausbildung oder später eine Beschäftigung zu finden, was nicht ohne Folgen für die Motivation der Betroffene

nen bleiben könne. Ein genauerer Blick auf den Kreis dieser Betroffenen zeige zudem eine deutliche Polarisierung von Ausbildungschancen nach schulischer Vorbildung (Folie 3): Im vollzeitschulischen Berufssystem sei ein Haupt- oder Realschulabschluss teilweise Voraussetzung, weshalb geringer Qualifizierte dort kaum vertreten seien. Im Übergangssystem hingegen „landeten“ mehr als zwei Drittel aller Personen ohne Hauptschulabschluss, fast die Hälfte der Hauptschul- und knapp 30% der Realschulabsolvent/innen, was nicht zuletzt auf deren Verdrängung durch die wachsende Personengruppe mit Hochschul- oder Fachhochschulreife zurückzuführen sei.

In der anschließenden Diskussion wurde die Frage aufgeworfen, warum man angesichts dieser Situation nicht das Vollzeitschulsystem ausbaue, und festgestellt, das Hauptproblem bestehe darin, dass Unternehmen immer weniger ausbildeten, während die „aufgestauten Personen“ (Dostal) in staatliche Programme gelenkt würden. Darauf wurde in der Abschlussdiskussion Bezug genommen und betont, dass man in vergleichbarer Situation in den 1980er Jahren tatsächlich auf Berufsfachschulen mit qualifizierendem Abschluss gesetzt habe, um Ausbildungsmöglichkeiten für Jugendliche zu schaffen. Damals sei es allerdings allgemein akzeptiert gewesen, dass das Hauptproblem im Mangel an Lehrstellen bestehe, während man heute schlicht davon ausgehe, dass die betroffenen Jugendlichen „nicht ausbildungsreif“ seien, und sie folglich in Maßnahmen stecke, die jene „Ausbildungsreife“ herstellen sollten. Mehrere Fragen zielten sodann auf den Verbleib von Individuen nach Aufenthalt in dem (im Vortrag beschriebenen) Übergangssystem. Wie lange blieben Personen in diesem System, und wechselten sie danach in Arbeitslosigkeit oder in eine Berufsausbildung? Für Sachsen-Anhalt zeige eine Studie (Burkhard Lutz) auf, dass meist kein Wechsel aus dem Übergangssystem in Ausbildung oder qualifizierte Berufe gelänge. Diese Studie sei jedoch nicht verallgemeinerbar, und das große Problem liege, laut den Bildungsberichterstattem, darin, dass es eine „Black-Box“ bleibe, was mit den Betroffenen nach dem Übergangssystem geschehe. Die Datensituation müsse hier verbessert werden. Immerhin führe ab 2007 die Berufsschulstatistik für alle Personen eine Identnummer, obgleich die berufsvorbereitenden Maßnahmen dort auch nicht enthalten seien, da sie nicht von den Berufsschulen durchgeführt würden. Auf die (für die sozioökonomische Berichterstattung zentrale) Frage, wie man von der Beobachtung des Institutionensystems auf individuelle Bildungsausgänge schließen könne (und umgekehrt), wurde entgegnet, dies sei nur möglich, wenn insgesamt alle Schüler/innen mit einer „Ident-Nummer“ versehen würden, mit deren Hilfe man Bildungswege im Institutionensystem nachvollziehen könne. Ob eine solche Identnummer eingeführt werde, sei unklar, da datenschutzrechtliche Gründe dagegen sprächen. Um individuelle Leistungsmerkmale und institutionelle Merkmale

zusammenzubringen, seien zudem Daten über Inputgrößen der Institutionen, wie beispielsweise Zahlen zu Lehrerausstattung oder materiellen Ressourcen erforderlich.

Gering Qualifizierte als Regulationsproblem (Heike Solga)

Solga leitete ihren Beitrag (Foliensatz: siehe Materialsammlung) mit der Bemerkung ein, das Phänomen Geringqualifizierung habe inzwischen eine neue Qualität erreicht, die durchaus ein Regulierungsproblem geschaffen habe. Dessen ganzer Umfang werde allerdings nur deutlich, wenn man einen mehrdimensionalen Bildungsbegriff zugrunde lege. Bildung sei nämlich im Gegensatz zu der in Ökonomie und Soziologie üblicherweise verwendeten Definition, die Bildungsbiographie und –zertifikate in den Mittelpunkt rücke, nicht nur ein Individualmerkmal im Sinne formaler *Kompetenzausweisung*. Entsprechend lasse sich das Problem Geringqualifizierung auch nicht (nur) dadurch beheben, dass man mehr gering qualifizierte Jobs schaffe oder Individuen besser qualifiziere. Vielmehr müssten Bildung und Bildungsprozesse zugleich als Gruppenmerkmal betrachtet werden, weil es dabei auch um Veränderungen in der formalen *Kompetenzzuschreibung* (im Sinne von Stereotypen und Erwartungshaltungen), um die Einbindung in Netzwerke und Beziehungsstrukturen, die in Hauptschulen anders aussähen und andere Erwartungshorizonte eröffneten als in Gymnasien, sowie um Zertifikate als identitätsstiftende Zeichen für Selbsttypisierungsprozesse gehe. Stelle man auf Grundlage eines solchen Bildungskonzeptes die Frage, was in den vergangenen 50 Jahren mit Geringqualifizierten geschehen sei, so könne man zum einen beobachten (Folie „Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten“), dass die Schere zwischen der jeweiligen Arbeitslosenquote von Personen mit und Personen ohne abgeschlossene Ausbildung (hier: seit 1975) deutlich auseinander gehe, und zum anderen, dass der Anteil der Geringqualifizierten (Folie „Erhöhung des Schulbildungsniveaus“) und speziell der geringqualifizierten Frauen (Folie „De-Feminisierung“) an den Geburtskohorten (seit 1930) massiv gesunken sei. Für die Auseinanderentwicklung der Arbeitslosenquoten gebe es verschiedene Gründe. Der erste Grund betreffe Veränderungen im Rekrutierungsverhalten der Beschäftigten: Hier werde gemeinhin mit einer kaskadenartigen Verdrängung Geringqualifizierter durch jeweils höher Qualifizierte in Zeiten argumentiert, in denen das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage übersteige. Eine solche Verdrängung finde laut Solga zwar statt, reiche aber nicht aus, um die Kluft in den Erwerbschancen zu erklären. Zum einen habe Wolfgang Franz (ZEW) errechnet, dass der Verdrängungswettbewerb nur 20-30% der „Scherenöffnung“ erkläre, und zum anderen stelle sich das Problem der Verdrängung erst, wenn es ein Überangebot an Hochqualifizierten gebe. Wichtiger als das Verdrängungsargument sei hingegen die Diskreditierung gering Qualifi-

zierter (hier auch bezeichnet als „Labeling“), die beinhaltet, dass diese Gruppe zunehmend als „nicht ausbildungsbereit, nicht qualifizierungsbereit, nicht ausbildungsfähig“ bezeichnet werde. Solche neuen Semantiken der Kompetenzzuschreibung deuteten auf eine veränderte Signalwirkung von Bildungsleistungen hin: So würden Personen ohne Hochschul- oder Berufsausbildung immer seltener rekrutiert, obwohl sich z. B. unter den 25jährigen ohne Ausbildungsabschluss auch immer mehr Abiturient/innen und Realschüler/innen fänden und obwohl selbst formal gering Qualifizierte (etwa aufgrund veränderter Hauptschul-Curricula und längerer Schulzeiten, die auch auf das Übergangssystem zurückgingen) heute mehr Kompetenzen hätten als in früherer Zeit. Der zweite Grund für die Kluft in den Erwerbschancen liege hingegen in einem veränderten Bewerbungsverhalten gering qualifizierter Personen: Weil die Bildungsexpansion (wie auch Baethge betont hatte) ohne Strukturwandel vollzogen worden sei, sei etwa das in Hauptschulen verfügbare soziale Kapital extrem geschrumpft, was nicht zuletzt auch auf die „Ethnisierung“ der gering Qualifizierten, also auf die Zunahme des Migrant/innen-Anteils zurückzuführen sei. Wenn aber zu dieser Bildungsgruppe überproportional Menschen mit sozial schwachen „Verkehrskreisen“ zählten, so verfügten diese über besonders geringe Netzwerkressourcen oder Erfahrungskontexte, die etwa bei der Arbeitsplatzsuche helfen könnten, was Solga als „soziale Verarmung“ bezeichnet. Zudem steige die Stigmatisierungsgefahr, denn gering Qualifizierte stammten zunehmend aus einem gesellschaftlichen Umfeld, in dem demotivierende Arbeitsmarkterlebnisse vorherrschten, und sie machten selbst aufgrund veränderter Bildungsbiographien mehr Scheiternserfahrungen schon vor Eintritt ins Berufssystem, etwa durch spätere Einschulung, Sitzenbleiben oder dadurch, dass sie zu den 20% gehörten, die „nur“ auf die Hauptschule wechselten. Entsprechend bestehe die Gefahr von Radikalisierung, Vereinzelung und der Internalisierung des Fremdbildes der „Leistungsschwäche“, denn Bildung sei nicht zuletzt ein Statuszuweisungsprozess. Allerdings werde nach wie vor auch von gering Qualifizierten verlangt, dass sie in das Berufssystem einmündeten. Betrachte man nun die Lebensverläufe der 1970 Geborenen, so stelle man fest, dass 90% von ihnen in die berufliche Bildung eingemündet seien (wenn auch zu großen Teilen in das von Wieck skizzierte Übergangssystem), während nur 40% der Jugendlichen *ohne Schulabschluss* im Alter von 25 Jahren auch nur auf insgesamt zwei Jahre Erwerbstätigkeit zurückblicken könnten. Schauen man über die deutschen Grenzen hinaus, so habe die Diskussion über die Problemgruppe der gering Qualifizierten in allen frühindustrialisierten Ländern extrem zugenommen, selbst wenn (wie in Spanien) deren Anteil bei ca. 30% liege. Betrachte man nun die relative Bedeutung der vier Mechanismen (Verdrängung, Diskreditierung, soziale Verarmung und Stigmatisierungsgefahr) im internationalen Vergleich,

wie es ansatzweise etwa Jutta Allmendinger getan habe, so zeige sich, dass alle vier Mechanismen in Staaten wie Deutschland, Österreich oder der Schweiz „voll durchschlagen“, in denen es stark standardisierte und stark stratifizierte Bildungssysteme gebe (Folie 6). Nur bei geringer Standardisierung und geringer Stratifizierung im Bildungssystem seien hingegen der Zustand des Arbeitsmarktes und der Verdrängungswettbewerb ausschlaggebend, auf den Ökonomen meist ausschließlich verwiesen, um die Stellung gering Qualifizierter zu erklären. Sobald man es jedoch (wie in Deutschland) mit einem stark strukturierenden Bildungssystem zu tun habe, reiche der Verweis auf Arbeitsmarkt-Angebot und –Nachfrage nicht mehr aus. Vielmehr müsse man dann die genannten vier Dimensionen von Bildung berücksichtigen: formale Kompetenzausweisung, die zur Verdrängung gering qualifizierter Personen führen könne; formale Kompetenzzuschreibung, die (über die Signalwirkung von Bildungszertifikaten) zu deren Diskreditierung beitragen könne; die Einbindung in Netzwerke und Beziehungsstrukturen, deren Fehlen zu sozialer Verarmung beitrage, sowie die identitätsstiftenden Zeichen für Selbsttypisierungsprozesse, die über Stigmatisierung entscheiden könnten. Für die sozioökonomische Berichterstattung empfahl Solga, den Begriff der „Bildungsarmut“ (Allmendinger) aufzugreifen, der ein Bildungsniveau bezeichne, das in einer spezifischen historischen Situation für eine gleichberechtigte Teilhabe an Arbeitsmarkt und gesellschaftlichem Leben *unzureichend* sei. „Bildungsarmut“ sei dabei weder mit Kompetenzarmut (die etwa die PISA-Studien im Blick hätten) noch mit dem hier präsentierten mehrdimensionalen Bildungskonzept deckungsgleich – wer ohne Abschluss die Schule verlasse (10%) müsse nicht per se zu der Gruppe (25%) gehören, die nur die PISA-Kompetenzstufe I (Lesen, Mathematik) erreiche. Wenn man Solgas (von Zertifikaten ausgehende) Operationalisierung für die sozioökonomische Berichterstattung nutzbar machen wolle, liege allerdings die Frage nahe, welches Niveau von Bildung eigentlich als bildungsarm gelte (wer wird verdrängt, wer als unzureichend gelabelt?), wer warum bildungsarm sei (wie wird man qua Verarmung und Stigmatisierung geringqualifiziert *gemacht*?) und welche Folgen Bildungsarmut zu unterschiedlichen historischen Zeitpunkten habe (welcher Zusammenhang bestehe jeweils mit Arbeitsmarktintegration, Scheidungsraten, teenage motherhood oder Gesundheit?). Für die zweite und dritte Frage seien statistische Arbeitsmarkt-Indikatoren verfügbar, und wo man über den Arbeitsmarkt hinausgehe, könne man zumindest Personen mit und ohne Qualifizierung gegenüberstellen. Zu beachten sei jedenfalls stets, dass Bildungsmodule nicht für sich sprächen, sondern ihre Nutzbarkeit vom jeweiligen sozialen Kontext abhängen.

In der anschließenden Diskussion, die aufgrund der fortgeschrittenen Zeit leider recht kurz ausfiel, wurde zunächst das Problem angesprochen, dass man Bildungsarmut definieren

müsse, bevor man sie als Berichtsgegenstand nutzen könne, dass jedoch allein die Existenz eines halbwegs akzeptierten Indikators die Politik zu dem Versuch motivieren werde, die Betroffenen mit formalen Tricks „über die Schwelle zu hieven“ (Bartelheimer) – auch das Übergangssystem sei letztlich ein Trick, um Jugendarbeitslosigkeit formal gering zu halten. Zudem wurde angemerkt, dass „Bildungsarmut“ in der sozioökonomischen Berichterstattung nicht als Zertifikats-, sondern als Kompetenzarmut verstanden werden müsse, was das Problem aufwerfe, wie man Kompetenzen eigentlich messe: Wer entscheide etwa, wo das gesellschaftlich akzeptierte Minimum von Kompetenzen liege und welche Kompetenzen wofür erforderlich seien? Dieser Position wurde entgegengehalten, dass die Messung von Bildungsarmut bewusst nicht an „Jahren der Beschulung“, sondern an Zertifikaten ansetze, die Leistungs- und Kompetenzaspekte einschließen. Trotz der damit angedeuteten Schwierigkeiten im statistischen Umgang mit Bildungsarmut ermutigte Solga den Projektverbund abschließend, sich den Umgang mit gering Qualifizierten als ein Regulierungsproblem vorzunehmen, das im Schnittfeld von Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik angesiedelt sei.

Regulierung von Lebensläufen und Geschlechterarrangements

Gleichstellungs- oder Familienpolitik: Sozialstaat, Arbeit, Genderarrangements (Sigrid Betzelt)

Der zweite Tag des Werkstattgesprächs begann mit einem Beitrag von Betzelt, in dem sie zunächst auf die theoretischen Grundlagen der Analyse von Geschlechterverhältnissen einging (vgl. Foliensatz Sigrid Betzelt). Grundsätzlich seien Geschlechterverhältnisse nach soziologischem Verständnis das Ergebnis gesellschaftlicher Prozesse. Sie unterlägen historischem Wandel und würden von (länderspezifisch unterschiedlicher) politischer Regulierung beeinflusst. Die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung habe allerdings verschiedene Ansätze zur Analyse von Geschlechterverhältnissen im Ländervergleich hervorgebracht. Zu nennen seien hier zunächst Analysekonzepte mit Fokus auf Geschlechterregime („gender regimes“), denen der kritische Bezug auf Esping-Andersens „Welfare regimes“ gemeinsam sei. In den Blick gerieten hier speziell Länder-Unterschiede in der Ausprägung des männlichen Familienernährer-Modells (also in Haushaltsarrangements oder Erwerbsbeteiligung), wobei es vor allem um wohlfahrtsstaatliche Regulierung gehe. Ein umfassenderer Ansatz sei hingegen von Walby (1990ff) entwickelt worden, die von einem System interagierender Sphären von Geschlechterbeziehungen ausgehe und dabei Ökonomie (Produktions- und Reproduktionssphäre), Polity (staatliche Institutionen) sowie Zivilgesellschaft (inter-personale Beziehungen) in den Mittelpunkt rücke. Diese Sphären würden durch ein Set von Praktiken kollektiver und individueller Akteure hergestellt. Die

Regulierung von Beschäftigung durch die „Polity“ staatlicher und parastaatlicher Institutionen und durch industrielle Beziehungen zum Beispiel sei prägend für Erwerbsmuster. Entsprechend würden diese nicht nur durch den Wohlfahrtsstaat beeinflusst, sondern auch durch die politische Repräsentation von Frauen in Politik und industriellen Beziehungen, also letztlich durch deren Partizipation an Macht. Aus einer solchen Perspektive zeigten sich komplexe Ländervarianzen, die sich bei aller Pfadabhängigkeit im Zeitverlauf wandeln könnten. Als drittes Konzept stellte Betzelt schließlich den Geschlechterarrangement-Ansatz von Pfau-Effinger (2000) vor, in dessen Zentrum kulturelle Leitbilder (als unabhängige Variable) stünden, die auf Institutionen und Verhaltensmuster individueller und kollektiver Akteure, also etwa auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen (als abhängige Variable) einwirkten. Entsprechend erscheine z. B. auch die männliche Versorgerehe nicht als Konstrukt von universeller Gültigkeit, sondern als Ergebnis historisch veränderlicher Leitbilder für geschlechtsspezifische Arbeitsteilung. Sozialer Wandel komme aus dieser Sicht vor allem durch die Infragestellung des Arrangements von Institutionen und Werten, also durch neue Aushandlungsprozesse zustande, woran Frauen als kollektive Akteure wichtigen Anteil hätten. Der Begriff „Geschlechterarrangement“ sei allerdings weniger scharf gefasst als der Regimebegriff, da er auch für Beziehungen zwischen den Geschlechtern in Partnerschaften, also etwa für individuelle häusliche Arbeitsteilung und Erwerbsbeteiligung gebraucht werde. Im zweiten Block entwickelte Betzelt, wie man das Konzept der Geschlechterregime, das sie für die weitere Arbeit des Projektverbundes empfahl, zum Beispiel für eine Analyse der Regulierung von Beschäftigung nutzen könne: Die Regulierung von Beschäftigung könne als Ergebnis eines komplexen Zusammenwirkens zwischen Institutionen, dem Handeln sozialer Akteure und veränderlichen Leitbildern beschrieben werden. In den Blick gerate dabei direkte staatliche Regulierung, etwa Gesetze zur Gleichbehandlung am Arbeitsplatz (einschließlich gegenläufiger Arbeitsschutzgesetzgebung), die staatliche Einwirkung auf das Verhältnis von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit (von Arbeitszeitpolitik bis zu Elternurlaubsgesetzen) sowie die Gewährung von sozialen Rechten (etwa deren Koppelung an das „Normalarbeitsverhältnis“ in der Sozialversicherung), aber auch indirekte staatliche Regulierung, etwa durch das geschlechtsspezifisch segregierte Bildungssystem. Darüber hinaus werde die Regulierung von Beschäftigung allerdings auch durch Industrielle Beziehungen beeinflusst, etwa durch tarifliche und betriebliche Arbeitszeitgestaltung, die Normierung von Eintritts- und Aufstiegsqualifikationen im Ausbildungssystem, durch tarifliche Eingruppierung (etwa im Rahmen männlicher Familienlöhne) oder innerverbandliche Partizipation (Quotierungsregelungen etc.). Insgesamt habe man es mit länderspezifischen Varianzen von „Gender Regimes“ zu tun, die (verknüpft mit politi-

scher Regulierung, industriellen Beziehungen und Wohlfahrtsstaatsregimen) das Arbeitsangebot von Frauen und Männern mit bestimmten. Um konkrete Geschlechterverhältnisse in den Blick zu bekommen, müsse man allerdings zudem die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen Regulierung und individuellem Handeln berücksichtigen. So stellten institutionelle Regelungen Rahmenbedingungen für individuelle Handlungsmöglichkeiten dar, die sich zu Erwerbs- und Familienmustern aggregierten, und wirkten zudem sozial normierend (etwa im Sinne des Leitbildes Hausfrau-Mutter). Leitbilder und Institutionen könnten allerdings mehr oder weniger mit sozialer Praxis übereinstimmen, und wenn sich soziale Praxis schneller oder anders verändere als Institutionen, komme es zu gesellschaftlichen oder individuellen Konflikten, wie etwa die Kluft zwischen egalitärer werdenden Familien-Leitbildern und weiblichen Erwerbswünschen einerseits, der institutionellen Förderung der Versorgung anderer-seits zeige. Abschließend ging Betzelt kurz auf die Fragen nach dem Verhältnis von Familien- und Gleichstellungspolitik sowie nach Kontinuität und Umbruch in beiden Bereichen ein. Zunächst betonte sie, dass Familienpolitik ein Querschnittsthema sei, das verschiedene Politikfelder verbinde, weshalb es nahe liege, (wie Kaufmann) von „familienbezogener Politik“ zu sprechen, die rechtlich, ökonomisch, ökologisch oder auch pädagogisch ansetzen könne. Als zentrale Brüche in diesem Bereich identifizierte Betzelt das erste Gesetz zur Ehe- und Familienrechtsreform von 1976 als Abkehr vom rechtlichen Leitbild der Hausfrauenehe sowie die schrittweise Etablierung des Erziehungsurlaubs als neue Statuspassage im Lebenslauf westdeutscher Frauen, die zunächst eine Disemployment-Strategie beinhaltet habe, etwa seit 2001 jedoch eher auf Erwerbskontinuität im Sinne des Leitbildes „Zweiverdiener-Haushalt“ abziele. Entsprechend habe im Ressort Familienpolitik eine Modernisierung des Leitbildes stattgefunden, während in anderen Bereichen (etwa im Steuerrecht, in der Arbeitsmarktpolitik oder im Kinderbetreuungssystem) am Ernährermodell festgehalten werde. Diese uneinheitlichen Leitbilder schlugen sich in einer beträchtlichen Heterogenität von Familien und Erwerbsmustern nieder, wobei in deren Geltung schichtspezifische Unterschiede auszumachen seien. Die vorgesehenen Ausführungen zur Gleichstellungspolitik wurden aus Zeitgründen ausgespart, können jedoch aus dem Foliensatz in der Materialsammlung rekonstruiert werden. Für die Neuausrichtung der sozioökonomischen Berichterstattung empfahl Betzelt, explizit „Gender Regimes“ in den Blick zu nehmen, Gender dabei als politikfeldübergreifendes Querschnittsthema zu behandeln und supranationale Regulierungen (speziell in der Gleichstellungspolitik) zu berücksichtigen. Ob es hier einen Umbruch gebe, ließ Betzelt offen, doch auf jeden Fall seien uneinheitliche Dynamiken in verschiedenen Feldern und teilweise eine Auseinanderentwicklung von Regulierung und sozialer Praxis festzustellen.

In der anschließenden Diskussion wurde zunächst die Frage nach dem Kausalzusammenhang zwischen Leitbildern und sozialer Praxis aufgeworfen: Während die Politik in den 1950ern die Alleinverdienerehe institutionalisiert und dann bis in die 1990er sozialen Wandel allenfalls nachvollzogen habe, werde inzwischen das Zweiverdienermodell propagiert, aber kaum angenommen. Insofern sei zu vermuten, dass nicht in erster Linie Leitbilder, sondern soziale Praxis (unter spezifischen ökonomischen Bedingungen, die etwa den Mangel an Kinderbetreuungsplätzen einschlossen) für den Wandel von Geschlechterverhältnissen verantwortlich seien. Betzelt ergänzte dies durch den Hinweis auf die Bedeutung von Arbeitssituation und betrieblichen Personaleinsatzstrategien, betonte allerdings auch, dass ein einheitliches Leitbild staatlicher Politik (wie die Orientierung am „individual worker“ in Dänemark) durchaus Koordinationsfunktion haben und praktisch wirksam werden könne, während umgekehrt soziale Praxis nicht einheitlich sein müsse. Schichtspezifische Unterschiede ergäben sich etwa, wenn Hochqualifizierte egalitäre Arrangements präferierten oder Geringqualifizierte weniger Arbeitsplätze fänden, die egalitäre Arrangements zuließen. Die Frage, ob man Geschlechterregime und Geschlechterarrangements nicht zusammendenken müsse, bejahte Betzelt und betonte, der Regimebegriff schließe Wechselwirkungen mit der sozialen Praxis explizit ein. Als besonders wichtige Erkenntnis wurde schließlich hervorgehoben, dass selbst zu Zeiten, in denen Wirtschafts- und Sozialmodell halbwegs kohärent zusammenwirkten, mit einer insofern vergleichbaren Grundkonstellation in verschiedenen frühindustrialisierten Ländern ganz unterschiedliche Geschlechterarrangements verbunden gewesen seien, und dass Umbruch aktuell vor allem beinhalten könnte, dass verschiedene Geschlechterarrangements parallel zueinander existierten.

Regulierung des Übergangs in den Ruhestand (Dorit Sing)

Sing leitete ihren Vortrag, der durch den (nur teilweise referierten) Foliensatz in der Materialsammlung ausführlich dokumentiert ist, mit der These ein, dass die rentenrechtlichen Rahmenbedingungen (verstanden als Regulierungen) nachhaltig das Alter des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben bzw. das Alter des Rentenzugangs bestimmten. Dabei sei das Renteneintrittsalter zweifelsfrei aus den Rentenstatistiken der BA, das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hingegen weniger eindeutig aus den Arbeitsmarktstatistiken abzulesen. Als Ausgangspunkt ihres Beitrages wählte Sing die im Diskussionspapier WG2 formulierte Frage, wie staatliche Rentenpolitik in ein Verhältnis zu ökonomischen und sozialstrukturellen Veränderungen (etwa in der Arbeitssituation) und zu individuellen Erwerbsverläufen (hier: zum Übergang in den Ruhestand) gesetzt werden könne. Zunächst wandte sich Sing der

„analytischen Maßnahme“ zu, Alters-, Perioden- und Kohorteneffekte voneinander zu trennen: Der Alterseffekt kennzeichne spezifische Altersstufen, in denen sich eine Personengruppe *normalerweise* in einem bestimmten Übergangstatus befinde; so werde das Rentenzugangsalter z. B. maßgeblich durch die Rentengesetzgebung determiniert, wobei markante Altersstufen bei 65 Jahren und bei 60 Jahren (Rente wegen Arbeitslosigkeit) lägen. Der Periodeneffekt hingegen bezeichne konjunkturelle Erscheinungen (wie Arbeitsmarktkrisen), die verschiedene Alterskohorten unterschiedlich stark treffen könnten, je nachdem, ob man aufgrund einer solchen Krise die Erwerbsbiographie mit Arbeitslosigkeit beginne oder sie am Ende des Arbeitslebens erlebe. Der Kohorteneffekt schließlich verdeutliche bestimmte Einstellungs- oder Verhaltensänderungen innerhalb einer Kohorte, aber auch zwischen Kohorten in gleichen Altersstufen (etwa: 25 Jahre), zeige also zum Beispiel, inwiefern Betroffene den Renteneintritt aus Arbeitslosigkeit in den 1990er Jahren anders empfunden hätten als etwa in den 1980ern, als diese Form des Ausscheidens noch nicht „normalisiert“ gewesen sei. Im zweiten Block ihres Vortrages skizzierte Sing dann eine „gewichtete Chronologie“ der Rentengesetzgebung, auch in Hinblick auf die Frage, inwiefern hier Umbrüche zu erkennen seien. Als erste wesentliche Einschnitte bezeichnete sie die Rentenreformen von 1957 und 1972, die beide eine Expansion des Sozialstaates bewirkt hätten. Spätestens die Rentenreform von 1992 habe hingegen insofern eine Trendwende hin zu einer Reduktion des Sozialstaates eingeleitet, als das Rentenzugangsalter erstmals hochgesetzt und somit letztlich der Weg zu einer Senkung des Rentenniveaus geebnet worden sei, wobei die schnelle Folge weiterer Reformmaßnahmen belege, als wie groß die Probleme der Rentenversicherung gälten. Letztlich müsse man also vor allem zwei Rentenreformen auf ihren Umbruchcharakter hin untersuchen: 1957 sei die „dynamische Rente“ eingeführt worden, deren Höhe sich künftig nach der Entwicklung der Bruttovergütungen gerichtet und die erstmals Lohnersatzfunktion gehabt habe. Mit der Reform von 1992 hingegen sei die Rentenentwicklung an die Nettolöhne gekoppelt worden, was 2001 durch eine modifizierte Bruttoanpassung abgelöst worden sei. Besonders interessant sei zudem die Entwicklung der Altersrente wegen Arbeitslosigkeit, die es ab 1929 Angestellten und ab 1957 auch Arbeitern ermöglicht habe, nach Vollendung des 60. Lebensjahres und einem Jahr Arbeitslosigkeit in Rente zu gehen. Obwohl diese Möglichkeit jahrzehntlang bestanden habe, habe sie erst durch den Periodeneffekt steigender Arbeitslosenzahlen in den 1970er und 1980er Jahren reale Bedeutung erlangt. Auch die Einführung des Altersruhestandes für Frauen ab dem 60. Lebensjahr (1957) kann als Beispiel für eine Regulierungsmaßnahme gelten, die erst erheblich später (und aufgrund sozialstruktureller Veränderungen) ge-griffen hat. Auch die

statistisch belegte Tatsache, dass viele Männer, aber kaum Frauen die Altersrente wegen Arbeitslosigkeit nutzten, sei eine direkte Folge der Gesetzgebung, die keinen großen Unterschied zwischen der Altersrente für Frauen und der Altersrente nach Arbeitslosigkeit mache, so dass Frauen eher erstere in Anspruch nähmen. Ganz ähnlich wie die damit angesprochenen Elemente der Rentenreform von 1957 habe sich auch die Rentenreform von 1972 direkt in den Statistiken zum Rentenzugangsgeschehen niedergeschlagen. Dies gelte weniger für die Rente nach Mindesteinkommen, aber sowohl für die Einführung einer flexiblen Altersgrenze (63-67 Jahre) als auch für das Vorziehen der Altersrente für Behinderte, Berufs- und Erwerbsunfähige auf das vollendete 62. Lebensjahr. Als in den 1980er Jahren hingegen die Zugangsvoraussetzungen zur Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente verschärft worden seien (Haushaltsbegleitgesetz 1984), habe sich dies wiederum umgehend in rückläufigen Zugangszahlen niedergeschlagen. Die Rentenreformen der Folgejahre hingegen hätten letztlich vor allem zur Senkung des Rentenniveaus beigetragen, das schrittweise von 67% auf 46% der durchschnittlichen Bruttoeinkommen reduziert worden sei. Abschließend verwies Sing darauf, dass ein Fokus auf Kohorteneffekte die Bedeutung von Regulierungsmaßnahmen für Lebensverläufe besonders deutlich sichtbar mache: So habe etwa ein Viertel aller 1935 geborenen Rentenversicherten, welche das Rentenalter erreichten, den Weg der Altersrente nach Arbeitslosigkeit beschritten, also die Statuspassage Arbeitslosigkeit durchlaufen. Dies deute bereits auf ein beträchtliches Ausmaß an Polarisierung hin, zumal Exklusionsmechanismen beim Übergang in den Ruhestand sich nicht auf das unfreiwillige Ausscheiden aus dem Erwerbsleben beschränkten, sondern auch in anderen Lebensbereichen spürbar seien. Jedenfalls gebe es Hinweise darauf, dass der arbeitslosigkeitsbedingte Vorruhestand für manche Menschen (speziell mit höherem Einkommen und vielfältigen Interessen) eher eine Chance darstelle, für andere hingegen eher ein Problem bedeute.

In der anschließenden Diskussion wurde zunächst die Bedeutung der Rentenversicherung mit dem Hinweis relativiert, dass es auch andere gesetzgeberische Maßnahmen mit Relevanz für Alterseinkommen gebe (etwa im Rahmen der Immobilien-, Spar- oder Betriebsrentenförderung). Zudem wurde darauf verwiesen, dass frühere Kohorten ebenfalls Brüche in ihren Erwerbsbiographien aufgewiesen hätten, bedingt etwa durch die Verwerfungen von Krieg und Nachkriegszeit, und zumindest dieses Phänomen keine Besonderheit der Phase nach 1975 darstelle. Kritisiert wurde Sings Anmerkung, dass die Reformdynamik seit den 1990ern die Probleme der Rentenversicherung offenbare; vielmehr sei die „Reformdynamik“ auf gezielte Versuche der Politik zurückzuführen, Lohnkosten zu senken und Unternehmen zu entlasten, weshalb die Probleme der Rentenversicherung letztlich politisch verursacht seien.

Ein Beispiel dafür sei etwa auch die staatliche Förderung privater Vorsorge bei gleichzeitiger Aushöhlung der gesetzlichen Alterssicherung, die langfristig zu weiterer Polarisierung und mehr Altersarmut führen werde. U.a. in Reaktion auf diesen Diskussionsbeitrag wurde vorgeschlagen, bei der Beurteilung von Rentenpolitik die Entpflichtung von Erwerbsarbeit analytisch von der Lohnersatzfunktion der Rente zu trennen, die dann wiederum in Zusammenhang mit anderen Einkommensarten (Betriebsrenten, Eigenkapitalbildung durch Immobilien etc.) analysiert werden müsse. Abschließend bemerkte Sing, sie habe sich auf Kohortenvergleiche konzentriert, was zwar (aufgrund des Mangels an geeigneten Zeitreihen) z. B. keine Analyse der ostdeutschen Entwicklung ermögliche, aber durchaus Hinweise auf den Zusammenhang zwischen Regulierung und Verrentungsgeschehen gebe, die ihres Erachtens im Rahmen der sozioökonomischen Berichterstattung weiter verfolgt werden könnten und sollten.

Regulierung des Arbeitsmarktes

Geschichte der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik (Hans-Walter Schmuhl)

Den Auftakt von Schmuhls Vortrag, dessen Schriftfassung sich in der Materialsammlung findet, bildete die Frage, was geschichtswissenschaftliche Methoden zur Erforschung des Arbeitsmarktes beitragen könnten. So sei es u. a. möglich, die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Rahmenbedingungen von Arbeitsmarktpolitik, die Ziele und Interessen beteiligter Akteure sowie arbeitsmarktpolitische Instrumente zu rekonstruieren. Allerdings könne Geschichtswissenschaft die Effektivität arbeitsmarktpolitischer Regulierung nicht exakt messen, sondern müsse sich auf plausible Vermutungen darüber beschränken, wie Arbeitsmarktentwicklungen mit regulierenden Eingriffen zusammenhängen. Selbst dies sei allerdings bislang kaum geleistet, da Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik von der Geschichtswissenschaft lange vernachlässigt worden seien. Zwar sei es eine zentrale These von Wehlers Gesellschaftsgeschichte, dass Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts den Durchbruch zu einer modernen Marktgesellschaft geschafft habe, doch der *Arbeitsmarkt* sei bislang historische *terra incognita*. Betrachte man nun die vorliegenden historischen Befunde genauer, so deute vieles darauf hin, dass man die Wirkung von Arbeitsmarktregulierung nicht überschätzen sollte: Immerhin verfüge z. B. die öffentliche Arbeitsverwaltung, obwohl ihr schon 1935 formal das Alleinvermittlungsrecht eingeräumt worden sei, über keinerlei effektive Mittel (wie Melde- oder Vermittlungszwang), um zu verhindern, dass nach wie vor die meisten Arbeitsplätze an ihr vorbei vermittelt würden. Entsprechend habe schon vor Aufhebung des Alleinvermittlungsrechts der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1994 faktisch ein „reguliertes Koexistenzsystem“ bestanden, an dem etwa auch Kommunen und Leiharbeitsfirmen beteiligt gewesen seien. Was nun

die Frage nach Brüchen und Kontinuitäten angehe, so sei die deutsche Arbeitsmarktpolitik, die seit dem Ersten Weltkrieg auf gesamtstaatlicher Ebene betrieben werde, bis in die 1950er Jahre hinein einer Reihe fundamentaler Veränderungen unterworfen gewesen. Trotzdem betonte Schmuhl, dass beträchtliche Kontinuitätslinien zwischen den 1920er Jahren (vom Arbeitsnachweisgesetz 1922 bis zum Aufbau der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung um 1929/30) einerseits und den 1950er Jahren andererseits bestünden, sofern man die Zwischenphase (samt Faschismus und Nachkriegszeit) ausblende. Immerhin habe das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1927) explizit als Grundlage für den Auf- und Ausbau der Bundesanstalt für Arbeit ab 1952 gedient, was sich in deren Organisationsstruktur, Zielstellung und Instrumentarium zeige. Selbst das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, das mit dem Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik eigentlich einen Neuanfang markieren sollte, habe sich (laut Altmann 2004) auf ausgetretenen Pfaden bewegt, kaum Strukturen verändert und teilweise seit 1956 erprobte Instrumente allenfalls neu akzentuiert. Schmuhl relativierte diese Kontinuitätsthese zwar, betonte aber, dass es sich bei der damals durchaus festzustellenden ansatzweisen Neuausrichtung der Arbeitsmarktpolitik eher um eine Wende als um einen Bruch gehandelt habe. Immerhin sei Arbeitsmarktpolitik weiterhin eindeutig dem Bereich der Sozialpolitik (statt der Wirtschaftspolitik) zugeordnet worden. Entsprechend verfüge sie bis heute vor allem über Instrumente, um das Angebot von Arbeitskraft an eine veränderliche Nachfrage anzupassen, habe aber kaum Möglichkeiten, auf Arbeitsangebot oder -nachfrage selbst einzuwirken. Entsprechend liefen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik oft unverbunden nebeneinander her, und teilweise (etwa im Falle der Brüning-schen Deflationspolitik) habe staatliche Wirtschaftspolitik sogar die Arbeitsmarktpolitik der öffentlichen Arbeitsverwaltung konterkariert. Das Arbeitsförderungsgesetz habe den Verzicht der Arbeitsverwaltung auf Beschäftigungspolitik dann 1969 gleichsam festgeschrieben, weil man die Anzeichen für das nahende Ende der Prosperitätsperiode nicht bemerkt habe und davon ausgegangen sei, dass Arbeitsmarktpolitik weiterhin unter Bedingungen von Wirtschaftswachstum und Arbeitskräftemangel stattfinden und die Hauptaufgabe in der Qualifizierung von Arbeitskräften bestehen werde, die von Rationalisierung betroffen seien. In Folge dieser Weichenstellung gleiche die öffentliche Arbeitsverwaltung seit 1973 einem Florettfechter, der sich auf ein Turnier für schwere Säbel verirrt habe: Sie sei kaum dafür gerüstet gewesen, mit einer kontinuierlich zunehmenden strukturell bedingten Arbeitslosigkeit umzugehen, und speziell der Zusammenbruch des ostdeutschen Arbeitsmarktes nach 1990 habe sie schlicht überfordert, da er alle Maßnahmen zu beruflicher Qualifizierung habe ins Leere laufen lassen. Unter diesen Bedingungen habe aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem dazu gedient,

Zeit zu gewinnen, den Anstieg der Arbeitslosenzahlen zu verlangsamen, einen Teil der Arbeitslosigkeit statistisch zu verdecken und deren soziale Folgen abzufedern. Dies sei im Prinzip eine beachtliche Leistung, doch habe speziell das Ausmaß der ABM-Maßnahmen in Ostdeutschland seit Mitte der 1990er massive Kritik hervorgerufen. Insgesamt würden Instrumente angebotsorientierter Arbeitsmarktpolitik unter Vorzeichen der „Standortdebatte“ auch im historischen Rückblick immer negativer beurteilt. Dabei sei ihre Effektivität bis heute nicht wirklich unter Beweis gestellt, da der seit 1927 bestehende Finanzierungsmodus ihre Wirksamkeit beeinträchtige. Eines der Grundprobleme der Arbeitsmarktpolitik bestehe nämlich darin, dass diese in Versicherungsform organisiert sei. Das Risiko von Arbeitslosigkeit sei jedoch letztlich unkalkulierbar, und so werde die Höhe von Beiträgen und Leistungen weniger versicherungsmathematisch berechnet und stärker politisch festgelegt als in anderen Zweigen der Sozialversicherung, was man durch staatliche Ausfallgarantien zu kompensieren suche. Entsprechend habe Arbeitsmarktpolitik bereits in ihrer ersten Bewährungsprobe (ab 1929), besonders aber seit 1973 im wesentlichen prozyklisch gewirkt, weil gerade bei steigenden Arbeitslosenzahlen (zuerst in der aktiven Arbeitsmarktpolitik) Einsparungen vorgenommen würden. Nach 1990 sei dann die Entscheidung, die öffentliche Arbeitsverwaltung weiterhin an die Arbeitslosenversicherung zu binden, einer der folgenreichsten Fehler der Wendezeit gewesen, der die Bundesanstalt in eine finanzielle Schieflage gestürzt habe. Für die vergangenen 15 Jahre stellte Schmuhl schließlich deutliche Veränderungen im Arsenal arbeitsmarktpolitischer Instrumente (speziell eine Ausweitung „aktivierender“ Elemente) fest, betonte aber, dass die Kontinuitätslinien weiter dominierten, denn zum einen bestehe eine (u.a. von Gewerkschaften getragene) „informelle ‚Große Koalition‘“ gegen aktivierende Arbeitsmarktpolitik, und zum anderen stabilisiere Arbeitsmarktpolitik weiterhin das „Normalarbeitsverhältnis“, während sie speziell Älteren, Ungelernten, Behinderten oder Frauen tendenziell den Zugang zum Arbeitsmarkt versperre.

In der Diskussion zu diesem Beitrag wurde zunächst angemerkt, dass die ostdeutsche Beschäftigungskatastrophe nicht nur durch den maroden Zustand der DDR-Wirtschaft, sondern auch durch den Arbeitsplatzexport in den Westen zu erklären sei, wo 1,5 Mio. Arbeitsplätze geschaffen worden seien und zudem 500.000 Ostpendler arbeiteten. Zweitens wurde festgestellt, dass man es bei der Arbeitsmarktpolitik offenbar (ähnlich wie bei der Einkommensregulierung) mit einem weitgehend unveränderten Instrumentenset zu tun habe, das allerdings in einem grundlegend veränderten ökonomischen und sozialen Kontext ganz andere Wirkungen entfalte. Dies stelle die These der Pfadabhängigkeit selbst dann in Frage, wenn man den handwerklichen Trick akzeptiere, dass der behauptete Pfad stillschweigend für 20

Jahre und einen Weltkrieg unterbrochen werde. Zur oben skizzierten Kontinuitätslinie „Versicherungsprinzip“ wurde kritisch angemerkt, dass es stets eine Dualität von Versicherung und (steuerfinanzierter) Fürsorge gegeben habe, und nachgefragt, wie irreversibel diese Konstruktion sei. Schmuhl führte dazu aus, das Nebeneinander von Versicherung und Fürsorge sei in der Arbeitsmarktpolitik durch Verzögerungen beim Aufbau der Arbeitslosenversicherung in den 1920ern zustande gekommen, das ein Zwischenschalten von Krisenfürsorge und kommunaler Wohlfahrtserwerbslosenfürsorge notwendig gemacht habe. Diese Dualität sei von Anfang an umstritten gewesen, zumal sie zu einer bis heute wirksamen Rivalität zwischen Kommunen und Arbeitsverwaltung geführt und die stigmatisierende Unterscheidung zwischen arbeitsfähigen und nichtarbeitsfähigen Arbeitslosen verfestigt habe. Schließlich wurde vorgeschlagen, die Kontinuitätsthese auch in anderer Hinsicht zu relativieren: Zum einen werde derzeit die traditionelle Trennung zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik aufgehoben, die auf der Annahme beruht habe, es seien ohnehin nicht genügend Arbeitsplätze vorhanden, und zum anderen gewannen Formen aushandlungsorientierter Regulierung (wie Eingliederungsvereinbarungen) an Bedeutung. Schmuhl entgegnete, es habe seit 1927 keine Trennung, sondern vielmehr eine enge organisatorische Verschränkung zwischen Arbeitslosenversicherung und der „eigentlichen Arbeitsmarktpolitik“ gegeben. Ob sich die Regulierungslogik von Arbeitsmarktpolitik derzeit grundsätzlich verändere, wage er nicht zu beurteilen: Zwar gewinne auf normativer Ebene die aktivierende Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung, doch die Umsetzung in Regulierung verlaufe selektiv: Disziplinierende Elemente würden umgesetzt, die Förderung von Mündigkeit und Eigeninitiative bleibe auf der Strecke.

Der bundesdeutsche Arbeitsmarkt im internationalen Vergleich (Max Koch)

Koch leitete seinen Beitrag (siehe Foliensatz und Thesenpapier in der Materialsammlung) mit der Ankündigung ein, er werde die Frage nach der Regulation des Arbeitsmarktes auf drei Aspekte (Lohnfestsetzung, sozio-ökonomische Regulation sowie Rolle des Staates) und den internationalen Vergleich auf die Niederlande, Schweden, Großbritannien und Deutschland beschränken. Vorab ging er auf einige zentrale Begriffe der Regulationstheorie ein: Unter einem Akkumulationsregime würden jene Phasen in der Entwicklung des Kapitalismus verstanden, in denen Produktions- und Konsumtionsnormen kompatibel seien. Als Regulationsweise bezeichne man ein Ensemble sozialer Netzwerke, Institutionen und Wertesysteme, das die Reproduktion des jeweiligen Akkumulationsregimes unterstütze, geographisch und zeitlich begrenzt sei und fünf (nicht weiter begründete) institutionelle Formen umfasse (Lohnverhältnis, Unternehmensform, Geld, Staat und internationale Regulation). Akkumulationsregime

und Regulationsweise müssten sich allerdings nicht unbedingt entsprechen: So sei z. B. schon in den 1920ern Fließbandarbeit geleistet worden, während die institutionelle Absicherung der Dominanz von industrieller Massenproduktion erst Jahrzehnte später erfolgt sei. Sodann erläuterte Koch den Begriff „Lohnverhältnis“, der ein Set juristischer und institutioneller Bedingungen bezeichne, die Erwerbsarbeit und somit die Existenzform der Lohnabhängigen bestimmten, während man unter „Lohnfestsetzung“ Prozesse der Verallgemeinerung von Lohn- und Gehaltsnormen verstehe, etwa bi- oder trilaterale Verhandlungen auf Firmen-, Branchen- oder Gesellschaftsebene. Was nun die Lohnfestsetzung im Fordismus (als historischer Vergleichsfolie für die sozioökonomische Berichterstattung) betreffe, so sei die Akzeptanz fordistischer Produktionsmethoden einschließlich einer weitgehenden Kontrolle von Arbeitenden durch das Management dadurch kompensiert worden, dass Löhne und indirekt auch Renten mit dem Produktivitätsfortschritt gestiegen seien. Zudem hätten Unternehmer die Rolle der Gewerkschaften bei Tarifverhandlungen, die Gewerkschaften umgekehrt das Monopol des Managements auf Kontrolle des Arbeitsprozesses akzeptiert. Ob sich derzeit ein „postfordistischer Kompromiss“ (also eine neue Kompatibilisierung von Akkumulationsregime und Regulationsweise) herausbilde, sei allerdings umstritten und nur empirisch zu beantworten. Im Bereich der Lohnfestsetzung sei jedenfalls zu beobachten, dass die Krise des Fordismus (und speziell die Internationalisierung der Wirtschaft) Veränderungsdruck erzeuge, der sich auf Ebene und Inhalt von Kollektivverhandlungen auswirke. Derzeit erfolge Lohnfestsetzung entweder einseitig kapitalorientiert (verhandelt meist auf Individual- oder Betriebsebene) oder aber „arbeitnehmerorientiert“ (Koch), wobei die Lohnkoordinierung weiter auf gesellschaftlicher oder Branchenebene erfolge und ein neuer Kompromiss zwischen Kapitalverwertung, Produktivitätswachstum, Lohnsteigerung und Arbeitsmarktpartizipation angestrebt werde. Von den damit angedeuteten Veränderungen sei auch die Rolle des Staates nicht unberührt geblieben: Im Fordismus habe der Staat das Lohnverhältnis unterstützt, indem er die Zyklen von Kapitalmärkten und Konsumgüterindustrie zu integrieren geholfen und den Interessenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit (vor allem bei Lohnfragen) moderiert habe. Zudem habe er die Kapitalakkumulation durch Infrastrukturinvestitionen sowie durch antizyklische Finanz- und Wirtschaftspolitik befördert. Entsprechend sei der Staat nicht nur eine unverzichtbare Institution bei der „Einbettung“ von Marktkräften, sondern auch ein wichtiger ökonomischer Akteur gewesen. Im Zuge der Krise des Fordismus hingegen habe die wirtschaftliche Internationalisierung Regierungen gezwungen, von einer Nachfrage- zu einer Angebotsorientierung überzugehen und (in B. Jessops Terminologie) einen Wandel vom keynesianischen zum „schumpeterianischen“ Staat zu vollziehen, selbst wenn dies Nationalstaaten ausdrück-

lich nicht auf ausführende Organe globaler Sachzwänge reduziere. Vielmehr könne man zum einen „geschwächte Staaten“ ausmachen, die z. B. Arbeitskosten und Steuern einseitig im kurzfristigen Kapitalinteresse senkten, zum anderen jedoch auch „starke“ und engagierte Staaten, die angebotsorientierte Maßnahmen mit Reformen im Interesse abhängig Beschäftigter kombinierten, in Schlüsseltechnologien, Infrastruktur, Bildung und Arbeitsmarktpolitik investierten und eher auf eine Verbesserung von Arbeitsmarkt- und Sozialsystem als auf die Reduktion sozialer Sicherung setzten. Im Folgenden betonte Koch, dass Großbritannien sich insofern vom schwachen keynesianischen zum schwachen „schumpeterianischen“ Staat entwickle, als es nach wie vor kaum Lohnkoordinierung gebe und das Regulationssystem kapitalorientiert reformiert worden sei. Der schwedische Staat hingegen sei weiterhin stark engagiert, tätige in der Krise beträchtliche Investitionen und trage durch seine Rolle bei der Erzeugung „neuer Kompromisse“ sogar selbst dazu bei, dass Lohnfestsetzung von gesellschaftlicher Ebene auf Branchenebene verlagert werde. Die Niederlande seien mittlerweile von der automatischen Lohnanpassung zu flexibleren Prinzipien übergegangen, was ihnen (aufgrund der Kombination von Teilzeitarbeit, Kombilöhnen und deren rentenrechtlicher Absicherung) den Titel „first part-time society of the world“ eingebracht habe, und auch dabei fungiere der Staat als entscheidender Akteur. In Deutschland schließlich sei das Lohnfestsetzungssystem formell beibehalten worden, werde jedoch durch die Aushöhlung des Flächentarifvertrages und die Aufwertung der Betriebsebene unterminiert. Hier finde (auch wegen des Verzichts auf staatliche Investitionen) eine Entwicklung vom „moderierenden“ zum „schwachen“ Staat statt, wobei man sich eher am britischen Modell orientiere. Ob sich diese Tendenzen zu einem kohärenten Wachstumsmodell verdichten würden, sei allerdings unklar. Zusammenfassend hob Koch hervor, dass kein automatischer Zusammenhang zwischen „Internationalisierung“ und nationalstaatlichen Reformen bestehe, sondern eine bemerkenswerte Heterogenität jeweils pfadabhängiger nationalstaatlicher Entwicklungswege festzustellen sei.

In der Diskussion wurde zunächst das Problem angesprochen, dass Koch die „Stärke“ eines Staates vor allem an der Höhe der Staatsausgaben bzw. (nach eigenem Bekunden) an Reformen der Lohnfestsetzung festmache. Berücksichtige man hingegen z. B. das Ausmaß staatlicher Eingriffe in individuelle Lebensläufe, so könne man im deutschen Fall angesichts zunehmender Sanktionen im Rahmen der Hartzreformen kaum von einer Schwächung des Staates ausgehen. Zudem wurde angemerkt, dass Koch kleineren Ländern in seiner Übersicht stets einen starken, größeren Ländern hingegen stets einen schwachen Staat attestiere. Die Frage, ob dies verallgemeinerbar und auf die jeweilige Stärke von Partikularinteressen zurückzuführen sei, verneinte Koch mit dem Hinweis auf Irland, das als kleines Land ein we-

nig koordiniertes Lohnfestsetzungs- und Regulationssystem aufweise, sowie auf die Notwendigkeit, vor Beantwortung einer solchen Frage mehr Staaten in die Betrachtung einzubeziehen. Die Anregung, über den von Koch vorgeschlagenen Vergleich hinaus auch die Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen nationalstaatlichen Entwicklungspfaden in den Blick zu nehmen, weil die Stärke des einen Staates die Schwäche eines anderen Staates bedingen könne, wurde nicht weiter diskutiert. Schließlich wurde nach der Datenbasis des Vorgetragenen gefragt, wobei besonderes Interesse an den auf Länderebene aggregierten Daten geäußert wurde. Koch führte aus, dass er vor allem Daten der Internationalen Arbeitsorganisation verwende, die insofern international vergleichbar seien, als national definierte Kategorien von ILO-Statistikern vereinheitlicht würden. Auf dieser Grundlage könne man ländervergleichende Zeitreihen von ca. 1970 bis heute anfertigen, wobei er den Datenmangel für die 1950er und 1960er Jahre durch den Kunstgriff auszugleichen suche, dass er die Daten von 1970 bis 1972 als „Normalmaß des Fordismus“ definiere. Dies sei nicht unproblematisch, erlaube es jedoch, bestimmte Umbrüche statistisch zu belegen, etwa in Hinblick auf die Wachstumsraten von Produktivität und Bruttoinlandsprodukt, auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Männern und Frauen, auf die Bedeutungsverschiebung zwischen verschiedenen Branchen oder in Hinblick auf selbständige Tätigkeit, deren Anteil bis in die 1980er Jahre kontinuierlich gesunken sei, seitdem jedoch wieder zunehme. In vieler Hinsicht seien seine Zahlenreihen nur Ausgangspunkt für weitere Forschungen, und er würde es sehr begrüßen, wenn der Projektverbund seinen Ansatz in international vergleichender Perspektive weiter verfolge.

Arbeitsmarktmonitoring: Brüche oder Kontinuität der Regulierung?

Nutzung arbeitsmarktpolitischer Informationssammlungen für eine Dauerberichterstattung (Ulrike Kress)

Als Spezialistin für angewandte Informationswissenschaft betreut Kress das arbeitsmarktpolitische Informationssystem des IAB, das ursprünglich aus der Chronik arbeitsmarktpolitischer Ereignisse in der Printversion der „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ hervorgegangen sei. Dort finde sich zum einen die arbeitsmarktpolitische Chronik, die sich etwa für Volltextsuche eigne, zum anderen die Rubriken „Aktuelles“ (mit neuen Chronikeinträgen, Presse und Links) sowie „Publikationen“ des IAB. Im Folgenden konzentrierte sich Kress auf die Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von arbeitsmarktpolitischer Chronik und arbeitsmarktpolitischer Linksammlung (siehe Foliensatz in der Materialsammlung) und betonte, dass diese Instrumente nur sehr begrenzt für arbeitsmarktpolitisches Monitoring einsetzbar seien. Verstehe man unter idealtypischem „Monitoring“ einen Dreischritt, der (a) aus

der Dokumentation, aber nicht aus der Erklärung von Erreichung oder Verfehlung politischer Ziele, (b) aus der Operationalisierung und kontinuierlichen Beobachtung statistischer Indikatoren der Zielerreichung und (c) aus dem systematischen Feedback an unterschiedliche Steuerungsebenen bestehe, so könne die arbeitsmarktpolitische Chronik des IAB allenfalls zum ersten Schritt beitragen: Programmziele würden auf gesetzlicher, politischer und/oder administrativer Ebene definiert. Wenn man nun Informationsquellen suche, die über die Zielauswahl Aufschluss gäben, so müsse man sich beispielsweise mit Gesetzestexten, EU-Grundsatzpapieren, Dokumenten zum Zielsystem der BA oder zu Zielsystemen dezentraler Akteure befassen, die u.a. auch über die IAB-Chronik zugänglich seien. Im Einzelnen enthalte dieses Informationssystem Grundsatzpapiere und Konzeptentwürfe, die (wie etwa das Schröder-Blair-Papier) der Zielfindung dienten; Dokumente zur politischen bzw. parlamentarischen Ausformung, also letztlich zur Zielbestimmung (darunter etwa Bundestagsdrucksachen); Papiere zur administrativen Umsetzung (im Sinne von Zielsteuerung bzw. Zielindikatoren), worunter etwa BA-Geschäftsanweisungen fielen; Informationen zur Bewertung der Zielerreichung, wozu Kress die Gutachten von Sachverständigenrat oder Wirtschaftsforschungsinstituten, aber auch Ergebnisse sozioökonomischer Berichterstattung zählt, und schließlich Dokumente zu Rechtsprechung bzw. Zielbegrenzung, wie sie beispielsweise der Europäische Gerichtshof produziere. Zur Analyse solcher arbeitsmarktpolitischer Dokumente schlug Kress das sog. Textmining vor, ein Verfahren explorativer Datenanalyse, das (laut Wikipedia) den Benutzer in Stand setzen solle, mit statistischen und linguistischen Mitteln relevante Informationen aus Textdaten zu filtern und auf dieser Grundlage Hypothesen zu generieren, zu überprüfen und zu verfeinern. So sei es etwa möglich, eine Auswertung der Literaturdatenbank LitdokAB in Hinblick auf die Häufigkeit der Vergabe arbeitsmarktpolitischer Schlagworte oder eine Begriffssuche im arbeitsmarktpolitischen Informationssystem vorzunehmen. Abschließend demonstrierte Kress am Beispiel der Schlagworte „sozialpolitische Orientierung“ und „strukturpolitische Orientierung“ (1969-2005) eindrücklich, welche Veränderungen im Zeitverlauf in der Häufigkeit von Begriffsverwendungen auftraten.

Im Anschluss an diesen Beitrag wurde die Frage aufgeworfen, inwiefern man auf Grundlage solchen Datenmaterials auch sozialwissenschaftlich aufwändigere Verfahren, etwa Inhaltsanalysen oder historische Diskursanalysen, durchführen könne, und ob es nicht sinnvoll sei, den einzelnen Einträgen eine kurze Kommentierung voranzustellen. In ihrer Entgegnung betonte Kress zum einen, wenn man über die vorliegenden Textfiles bibliometrische Programme laufen lassen, seien z. B. durchaus auch clusteranalytische Verfahren vorstellbar. Zum anderen wies sie darauf hin, dass eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten weniger

von einem Ausbau der IAB-Chronik (im Sinne einer Anfertigung von Kurzkomentaren) als von deren Verlinkung mit anderen Informationssammlungen (etwa mit der sozialpolitischen Chronik von J. Steffen) zu erwarten sei. Auf jeden Fall sei künftig eine Verbreiterung der Datenbasis in dem Maße möglich, wie e-books an Bedeutung gewannen, welche die heute bestehenden urheberrechtlichen Probleme hinfällig machen würden.

Monitoring und Sozialberichterstattung. Der „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ im Vergleich (Volker Baethge-Kinsky)

Auch Baethge-Kinsky, der sich kurzfristig bereit erklärt hatte, in Vertretung von Alexandra Wagner deren gemeinsam durchgeführtes Projekt „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ vorzustellen, leitete seinen Beitrag (siehe Foliensatz in der Materialsammlung) mit einer Bemerkung zum Konzept des Monitoring ein. Darunter verstehe man die (Dauer-) Beobachtung eines bestimmten Systems zum Zwecke kurzfristiger Steuerung, wobei es vor allem um die Bereitstellung von Ergebnissen, deren Transfer zu verantwortlichen Akteuren sowie die (korrigierende) Umsetzung dieser Ergebnisse durch die Akteure gehe. Zu unterscheiden sei dabei zwischen quantitativem Monitoring, das auf der Beobachtung statistischer Größen beruhe, und qualitativem Monitoring, das der Beobachtung und Bewertung von Prozessen sowie von deren Zielerreichung oder Nebeneffekten diene. Sodann führte Baethge-Kinsky drei Beispiele für Arbeitsmarktmonitoring an: Zunächst verwies er auf die Arbeitnehmerkammer Bremen, die auf ihrer Webseite eine breite Palette von (in der Regel unkommentierten) Dokumenten zur Sozialpolitik (inklusive Arbeitsmarktpolitik) bereitstelle und per Newsletter über neueingestellte Beiträge informiere. Obwohl durchaus analytische Dokumente einbezogen würden, werde kein analytischer Anspruch erhoben. Vielmehr handle es sich um ein Serviceangebot, das politische Debatten begleiten solle. Als zweites Beispiel nannte Baethge-Kinsky das Europäische Beschäftigungsobservatorium. Mit dem Ziel, einen Beitrag zur Entwicklung der Europäischen Beschäftigungsstrategie zu leisten, würden dort Informationen zu Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarkttrends bereitgestellt. Schon 1982 sei mit MISEP ein Netzwerk zum Austausch von Informationen über Programme und Praxis der Arbeitsmarktpolitik zwischen Arbeitsmarktverwaltungen und der Öffentlichkeit etabliert worden. 1989 sei mit SYSDÉM ein Gemeinschaftssystem zur Dokumentation von Evaluierungen und Forschungsarbeiten zur Beurteilung von Arbeitsmarktpolitik gefolgt, das später im Kontext der EU-Beschäftigungsstrategie auch zur Ad-Hoc-Beratung der Kommission herangezogen worden sei. Ebenfalls 1989 sei EBO, das Europäische Beschäftigungsobservatorium, gestartet, und 1997 sei mit RESNET ein Forschungsnetzwerk zur wissenschaftlichen Beratung des EBO gegründet wor-

den, das allerdings derzeit nicht aktiv sei. Zur Arbeitsweise des Europäischen Beschäftigungsobservatoriums wurde ausgeführt, dass ein Netz nationaler Korrespondent/innen schriftliche Informationen zusammentrage, sich auf regelmäßigen Konferenzen treffe und zudem für Ad-Hoc-Beratungen zur Verfügung stehe. Dokumentiert seien die EBO-Arbeiten in Form der Basisinformationsberichte (BIB) im Internet, der EBO-Berichte zur Beurteilung ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Trends und Maßnahmen, der Protokolle von Korrespondent/innen-Meetings im Internet sowie der Informationsplattform (Peer Review Programm). Erkenntnisse über Fragen der Arbeitsmarktregulierung seien auf dieser Basis zu gewinnen, indem man das empirische Material für eigene Fragestellungen nutze, indem man durch Ländervergleiche den jeweiligen Einfluss nationalstaatlicher Politik analysiere oder schlicht die Befunde der SYSDem-Analysen rezipiere. Allerdings werde ausdrücklich keine umfassende Beobachtung betrieben, sondern es würden einzelne Fragestellungen und Themen behandelt, deren Auswahl sich an der Europäischen Beschäftigungsstrategie orientiere und die zudem meist nicht kontinuierlich verfolgt würden. Als drittes Beispiel führte Baethge-Kinsky schließlich den „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ an, an dem er selbst im Auftrag der Hans-Böckler- und Otto-Brenner-Stiftung mitwirke. Dabei handle es sich insofern um ein neuartiges Projekt, als ein wissenschaftsgestütztes Monitoring von Umsetzung und Konsequenzen der aktuellen Arbeitsmarktformen, ein interessen geleiteter Informationstransfer samt adressatenspezifischer Aufbereitung sowie dialogisches Arbeiten angestrebt werde. Dabei sollten Informationen unterschiedlicher Art nicht nur gesammelt, sondern themenbezogen verknüpft, analytisch verarbeitet und zusammenfassend bewertet werden, indem man Elemente von Monitoring, Berichterstattung und Metaevaluation miteinander verbinde. Der analytische Anspruch des Projektes bestehe darin, Information und Beobachtung mit Interpretation und Analyse zu verbinden, indem man eigene Bewertungskriterien erarbeite, vorhandene Daten interpretiere, selbst hypothesengeleitete Datenanalysen vornehme, die offizielle Hartz-Evaluation und andere wissenschaftliche Studien kritisch kommentiere und Überlegungen zu alternativen Gestaltungsmöglichkeiten anstelle. Dabei sei man den Prinzipien der Vollständigkeit, der zusammenhängenden Betrachtung sowie der Aktualität verpflichtet und greife auf gesetzliche und untergesetzliche Materialien, qualitative Sekundäranalysen, Praxiswissen und sekundärstatistische Analysen zurück. Erkenntnisse zu Fragen der Arbeitsmarktregulierung verspreche man sich vor allem von der Darstellung des Zusammenhangs von Regulierung und Wirkung (etwa durch den Vergleich der Situation vor und nach einer Reform), von der Identifizierung von (regionalen oder organisatorischen) Einflussfaktoren auf Wirkungen der Regulierung (zu denken wäre etwa an den Unterschied zwischen ARGE und Optionskommunen) sowie von

der Beobachtung intendierter und nicht intendierter Effekte, also der Einbeziehung von Nebenwirkungen und mittelbaren Effekten. Allerdings verfüge man bei diesem Vorhaben nur über begrenzte Ressourcen und eine begrenzte Laufzeit, so dass man sich auf aktuelle Prozesse mit hoher Relevanz für politische Entscheidungen konzentrieren müsse. Zusammenfassend bemerkte Baethge-Kinsky, dass Monitoring-Ansätze durchaus als Quelle für Sozialberichterstattung dienen könnten, selbst wenn ihre Ergebnisse nicht unmittelbar zu übernehmen seien. Ihr jeweiliger Nutzen sei jedoch abhängig vom Umfang beobachteter Indikatoren und somit von der Komplexität des Monitoring; von der Beobachtungsdauer, die entscheidend dafür sei, ob man Zeitvergleiche anstellen und mittel- oder langfristige Effekte erfassen könne; vom Grad der Aufbereitung bzw. analytischen Verdichtung der Beobachtungsergebnisse sowie von den zugrundegelegten Bewertungskriterien. Der „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ zum Beispiel biete im Prinzip durchaus die Möglichkeit, flexibel auf einen präzisierten Bedarf von Sozialberichterstattung zu reagieren. Allerdings müsse zuvor geklärt werden, welche Trends mit welchen Indikatoren beobachtet werden sollten.

Im Anschluss an diesen Beitrag wurde zunächst nach den Kriterien gefragt, nach denen im „Monitor Arbeitsmarktpolitik“ über die Auswahl der zu behandelnden Themen entschieden werde. Dazu bemerkte Baethge-Kinsky, die Diskussion mit einem „Praxisnetzwerk“ aus Personen, die mit der Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik betraut seien, weise in vieler Hinsicht den Weg zu zentralen Problemen, welche die Wirkungsforschung berücksichtigen müsse. Zudem könne man sich an bereits vorliegenden Daten orientieren, von deren Zusammensicht man sich wichtige Erkenntnisse verspreche. Auf die Nachfrage, inwiefern auch qualitative Analysen angestrebt würden, verwies Baethge-Kinsky darauf, dass er parallel an einem Projekt zur teilnehmenden Beobachtung von Vermittlungsprozessen im SGB II-Bereich mitwirke, dessen Ergebnisse im Monitoring berücksichtigt werden könnten. Grundsätzlich habe das „Monitoring Arbeitsmarktpolitik“ jedenfalls mit der Sozioökonomischen Berichterstattung die Kombination von „großem Anspruch und systematischer Überforderung“ gemein.

Regulierung des Umbruchs – Umbruch der Regulierung?

Schlussfolgerungen aus den Diskussionen des Werkstattgesprächs (Peter Bartelheimer)

Bartelheimer leitete seine Ausführungen mit einem Dank an das BMBF für den großen Luxus ein, mit Expert/innen gezielt die Probleme und Fragestellungen sozioökonomischer Berichterstattung beraten zu können. Die Erfahrung mit den ersten beiden Werkstattgesprächen zeige, dass auch Luxuskonsum anstrengend sei, und der Projektverbund nun noch stärker als vorher

in der Pflicht stehe, einen guten zweiten Bericht vorzulegen. Seines Erachtens müsse der Projektverbund bei jedem der Werkstattgespräche eine Haltung einnehmen, wie sie in Sigmund Freuds „Ratschlägen für den behandelnden Arzt“ beschrieben sei. Dies beinhalte, den Diskussionen eine „gleichbleibende, frei schwebende, freundliche Aufmerksamkeit“ entgegenzubringen. In unserem Falle lade der Patient gleich viele Therapeuten zum Consilium, und es müsse bei einer solchen Veranstaltung vor allem darum gehen, Anregungen zu sammeln und nicht zu früh „zuzumachen“, etwa indem man sofort nach Operationalisierungen frage. Darüber hinaus wohne jeder Beratung eine gewisse Asymmetrie inne, und es brauche nun einige Zeit, diese Asymmetrie umzukehren, indem man die empfangenen Ratschläge aktiv in die eigene Lebenspraxis umsetze. Beides stehe letztlich in Widerspruch zu der Aufgabe, ein Schlusswort zu halten, und entsprechend könne er im Folgenden nur einen Zwischenstand seiner persönlichen Überlegungen vortragen. Nach Bartelheimers Einschätzung wurde zunächst die Annahme des Projektverbundes bestätigt, dass die meisten Tatsachen, die für die Berichterstattung von Interesse seien, sowohl eine ökonomische als auch eine soziale Seite hätten. Dies gelte für Erwerbsarbeit, die Pries als Zusammenspiel von Beschäftigungsbeziehungen, Arbeitsbeziehungen und Partizipations- bzw. Anerkennungsbeziehungen definiert habe, ebenso wie für Bildung mit ihren von Solga genannten Elementen (von formaler Kompetenzausweisung und –zuschreibung über die Einbindung in Netzwerke bis hin zu Identitätsstiftung). Auch das von Auth betonte Phänomen, dass tarifliche und staatliche Arbeitszeitregulierung gerade vor dem Hintergrund veränderter Geschlechterverhältnisse als ambivalent erlebt werde, und Kochs Feststellung, dass Produktions- und Konsumtionsnormen mehr oder weniger kompatibel sein könnten, verwiesen auf die Bedeutung sozioökonomischer Kategorien für die Berichterstattung. Zweitens habe die Umbruchhypothese insofern eine Bestätigung erfahren, als sie ganz offensichtlich ein „sensitizing concept“ darstelle, das fruchtbare Diskussionen auslöse. Allein schon die Fülle materieller Veränderungen seit 1973, die im Laufe des Werkstattgesprächs angesprochen worden sei, spreche dafür, sich weiter mit der Vorstellung von einem Umbruch zu befassen. erinnert wurde etwa an den Verzicht auf makroökonomische Regulierung, an die Abkehr vom Goldstandard, an die Aufnahme einer neoliberalen Rezeptur, an die zunehmende Wirtschaftssteuerung über Finanzmärkte, an die wachsende Einkommenspolarisierung, an den Übergang von kollektiver Arbeitszeitverkürzung zu individueller Abweichung nach oben oder unten, zu Arbeitszeitflexibilisierung und Arbeitszeitverlängerung (auf Betriebsebene), an die Reduzierung des Anteils der Nettoeinkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen (von 56% auf weniger als 40%), an das Entstehen tarifvertragsfreier Zonen, an den Beginn von Frauengleichstellungspolitik, an die

Trendwende in der Rentenversicherung (mit der Entlastung von Unternehmen ab 1992), an die Zunahme der Arbeitslosigkeit ab 1973 oder an die Trendumkehr bei der Selbständigkeit. Am wenigsten Widerspruch gegen die Umbruchsannahme habe Koch geäußert, der selbst davon ausgehe, dass Akkumulationsregime und Regulationsweise sich in manchen historischen Perioden nicht entsprechen und der Fordismus vorbei oder zumindest in eine Krise geraten sei. Auth hingegen habe zwar gegen den Begriff des Umbruchs eingewandt, man habe es eher mit einem langsamen und widersprüchlichen Wandel zu tun, gleichzeitig aber betont, auch die Rede von Wandel sei unbefriedigend, weil sie eigentümlich täter- und subjektlos sei. Schäfer, der anfangs allenfalls von einer Kluft zwischen gleichbleibender Regulierung und veränderter Realität, aber nicht von Umbruch habe sprechen wollen, habe später betont, dass Veränderungen in Zusammenspiel und Ausmaß von Einkommensregulierung im Ergebnis durchaus zu qualitativen Sprüngen führen könnten. Schließlich habe Betzelt in Hinblick auf Geschlechterarrangements von einem Nebeneinander uneinheitlicher Leitbilder mit schichtspezifischer Geltung und von der Möglichkeit gesprochen, dass Regulierung und soziale Praxis sich nicht entsprechen. Auch der Projektverbund verstehe unter Umbruch kein punktuelles Ereignis, keine synchrone Entwicklung in allen Bereichen, sondern gerade einen langsamen und widersprüchlichen Vorgang. Eine Aufgabe der Berichterstattung werde es sein, Chronologien verschiedener Entwicklungen zu rekonstruieren und sie „übereinander zu legen“, um zu erkennen, wo sich Veränderungen verdichteten. Allerdings müsse der Projektverbund den Einwand ernst nehmen, dass ein Umbruch teilweise in der politischen Absicht behauptet werde, einen Umsturz aktiv herbeizuführen. Man müsse daher Wege finden, das Umbruchkonzept so zu fassen, dass es unbequem bleibe und nicht instrumentalisiert werden könne. Was den Anspruch des Projektverbundes betreffe, Regulierungsaspekte stärker als bisher in die Berichterstattung einzubeziehen, so bestehe Einigkeit darüber, dass keine vollständige Theorie gesellschaftlicher Regulierung, sondern ein Konzept mittlerer Reichweite benötigt werde, das „eklektisch“ genug sei, um an viele Konzepte und Theorien anzuschließen. Viel spreche dafür, den Regulierungsbegriff weit zu fassen und (wie Mayer-Ahuja einleitend vorgeschlagen habe) tatsächlich Staats-, Unternehmens- und Haushaltsstrategien einzubeziehen, die sich zueinander konterkarierend und komplementär verhalten könnten. Immerhin sei Regulierung als „bewusste und planmäßige Rückwirkung der Gesellschaft auf die naturwüchsige Gestalt ihres Produktionsprozesses“ letztlich keine „parlamentarische Hirnweberei“, sondern ein Ergebnis von Kämpfen (K. Marx: Kapital I, 503). Bartelheimer schlug vor, sich speziell den Institutionen-Begriff von Pries, den Regimebegriff von Betzelt sowie den Begriff der Regulationsweise von Koch genauer anzuschauen und auch dem Verhältnis von Struktur und

Regulierung weiter nachzugehen: Immerhin habe z. B. Pries Regulierung (in Abgrenzung von Strukturierung) als aktive Neuaushandlung, Definition und Kontrolle der Verfassung von Erwerbsarbeit definiert, während Baethge von „Regulierung durch Struktur“, also letztlich von der stummen Macht des Institutionensystems gesprochen habe. Zudem seien Probleme mit dem Begriff der individuellen Regulierung deutlich geworden, weil diese erst in dem Moment nachvollziehbar werde, wenn sich individuelle Strategien kollektiv bündelten. Schließlich sei der heuristische Wert der Vorstellung von einem Kräftefeld weiter zu prüfen, denn immerhin könne die komplexe Wechselwirkung zwischen Staats- Unternehmens- und Haushaltsstrategien erklären, warum manche Regulierungsaktivitäten mehr Wirkungen zeigten als andere: Ein Schalter funktioniere eben nur, wenn Spannung (etwa zwischen Regulierung und sozioökonomischen Zusammenhängen) bestehe. Allerdings müsse man wohl auch in Zukunft damit umgehen, dass es speziell im Regulierungsbereich erhebliche Messprobleme gebe und man statt nach eindeutigen Kausalbeziehungen wohl eher nach „losen Kopplungen“ Ausschau halten müsse. Um den Regulierungsbegriff empirisch zu operationalisieren, müsse man das Regulierungsgeschehen jedenfalls zunächst handhabbar zerlegen, und vielleicht mache es Sinn, sich dabei an den von Pries genannten erwerbsregulierenden Institutionen (Netzwerk, Beruf, Markt, Organisation und öffentliches Regime) zu orientieren. In diesem Falle könne man Länder und verschiedene historische Situationen in Hinblick auf die jeweilige Bedeutung einzelner Institutionen vergleichen und so verschiedene Regulierungsprofile oder –modi identifizieren. Umbruch bedeute jedenfalls selten, dass eine regulierende Institution ganz verschwinde. Vielmehr sei zu erwarten, dass sich das relative Gewicht von Institutionen, die spezifische Form einer Institution (etwa des Betriebes) oder das Verhältnis von Institutionen zueinander verändere, und auch gesellschaftliche Vorstellungen darüber, bei welchen Gegenständen Regulierung „als legitim erachtet und als normal erwartet wird“ (Pries) sollten berücksichtigt werden. Weil begründeter Verdacht bestehe, dass man zumindest das relative Gewicht einzelner Institutionen (grundsätzlich) messen könne, gelangte Bartelheimer zu dem beruhigenden Fazit: „Da geht was!“ Abschließend nahm er zu konkreten Möglichkeiten der Rückbindung solcher Überlegungen an die sozioökonomische Berichterstattung Stellung: Erstens solle der Projektverbund keine Dauerbeobachtung gesamtgesellschaftlicher Regulierung anstreben. Zweitens dürfe die Rede von „losen Kopplungen“, nachdem man sich von der Hoffnung auf eindeutige Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge verabschiedet habe, nicht zu einer Ausrede für ungenügende begriffliche Klärung und statistische Messinstrumente verkommen. Drittens bestehe ein zentrales Problem darin, dass man oft nur Regulierungsaspekte betrachten könne, die bereits statistisch erfasst seien, an denen also institutionelles Interesse bestehe.

Man müsse jedoch teilweise gerade Aspekte, die nicht verändert würden, in den Blick nehmen, um z. B. überhaupt auf das von Schäfer angesprochene Phänomen von gleichbleibender Regulierung und veränderter Realität aufmerksam zu werden. Grundsätzlich böten sich zwei Vorgehensweisen im Umgang mit Regulierungsfragen an: Man könne von den Gegenständen her denken, also z. B. Daten zu Verdienemodellen und Zeitstrukturen betrachten und in einem nächsten Schritt deren Regulierung bzw. institutionellen „Hof“ beschreiben. Zum anderen könne man gezielt ein Datenangebot für die aktuelle Regulierungsagenda machen, also zum Beispiel statistisch messbare Veränderungen aufzeigen, die für Entscheidungen über Elterngeld oder Kombilöhne relevant seien. Allerdings müsse man vor allem bestehendes Wissen über die Entwicklung von Institutionen und Regulierung nutzen, wenn man gewichtete Chronologien und lange Zeitreihen übereinander legen wolle, um Schwerpunkte von Regulierung auszumachen. Die Kartierung des Regulierungsgeschehens selbst hingegen müsse man dem Monitoring bzw. der Politik- und Geschichtswissenschaft überlassen.

Im Anschluss an diesen Beitrag wurde angeregt, sich das Verhältnis von sozialstrukturellem Wandel und Regulierung genauer anzuschauen, weil es durchaus nicht nur in der Bildungspolitik vorkomme, dass sozialstruktureller Wandel der Regulierung vorausgehe oder dass man durch Regulierung sozialstrukturellen Wandel aufzuhalten versuche. Zweitens hieß es, man solle Umbruch nicht nur als Institutionenwandel diskutieren, sondern auch politische und philosophische Diskurse mit einbeziehen. Drittens wurde dem Projektverbund nahe gelegt, personenbezogene Konzepte stärker zu beachten, weil etwa die Frage, wie sich Regulierung auf den individuellen Handlungsspielraum auswirke, für deren Beurteilung zentral sei.

Insgesamt wurde die entspannte und uneitle Atmosphäre sowie die Qualität der Diskussionen bei diesem Werkstattgespräch gelobt. Die Organisatorin und Dokumentarin der Veranstaltung schließt sich diesem Urteil hiermit ausdrücklich an und bedankt sich noch einmal bei allen Beteiligten für zwei ungeheuer anregende Tage!