

13
BAND | 册

IM DIALOG MIT CHINA

对话中国

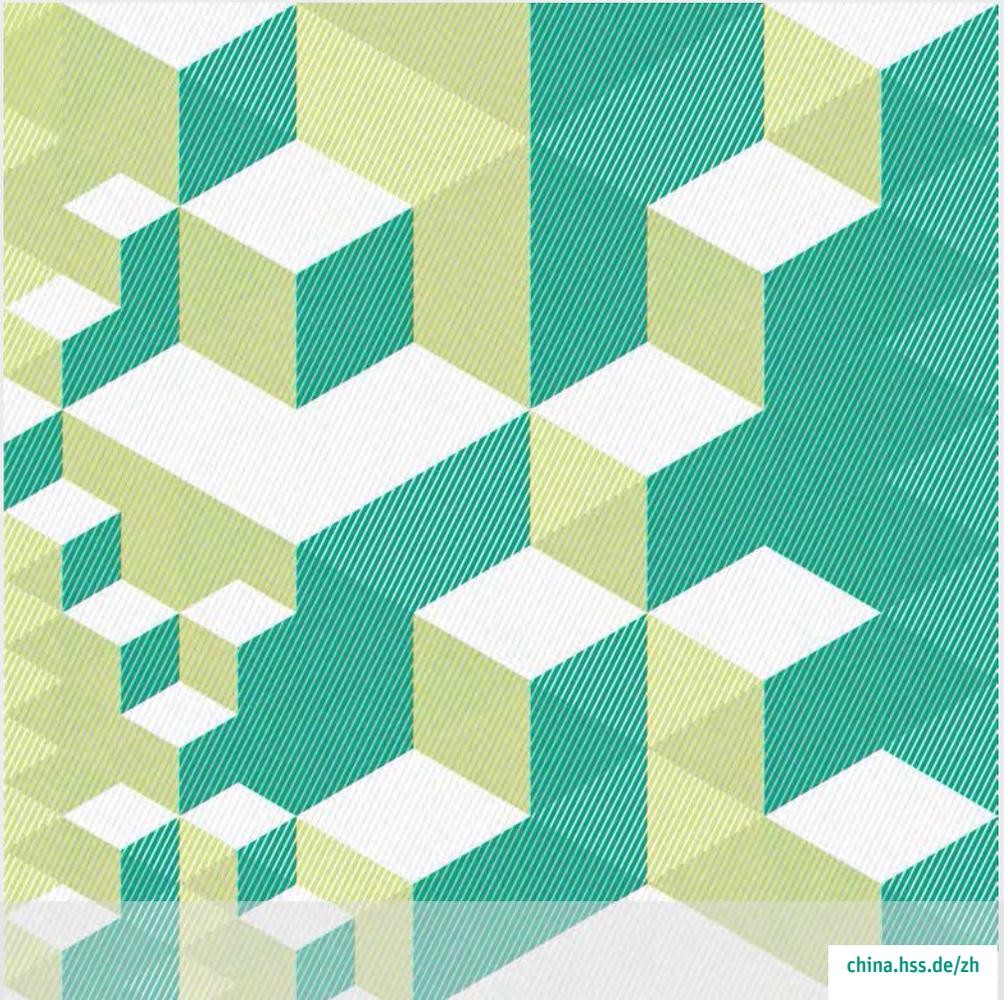
Schriftenreihe zur Gesellschaftspolitik
in Deutschland und China

中德社会政策系列丛书

 Hanns
Seidel
Stiftung

Soziale Mobilität als Beitrag zu einer ausgeglichenen sozioökonomischen Entwicklung

社会流动性与经济社会平衡发展



Impressum

Herausgeber:

Hanns-Seidel-Stiftung,
Repräsentanzbüro Beijing

Redaktion:

Dominik Sprenger
Zhang Jingle
Jia Jingjing
Ole Engelhardt

Übersetzung:

Katja Drinhausen
Dr. Leng Hui
Dominik Sprenger

Design:

Blend 随方迷圃

出版说明

出版:

汉斯·赛德尔基金会(德国)
北京代表处

编辑:

施小东
张敬乐
贾晶晶
奥乐·安吉哈特

翻译:

黄雅楠
冷慧 博士
施小东

设计:

Blend 随方迷圃

13
BAND | 册

IM DIALOG MIT CHINA

对话中国

Schriftenreihe zur Gesellschaftspolitik
in Deutschland und China

中德社会政策系列丛书

**Soziale Mobilität als Beitrag
zu einer ausgeglichenen
sozioökonomischen Entwicklung**
社会流动性与经济社会平衡发展

DIE HANNS-SEIDEL-STIFTUNG IN CHINA

Die Hanns-Seidel-Stiftung wurde 1967 gegründet. Als deutsche parteinahe Stiftung steht sie den Idealen der CSU nahe, ist aber wirtschaftlich, rechtlich und organisatorisch unabhängig. Im Dienste von Demokratie, Frieden und Entwicklung engagiert sie sich weltweit in rund 55 Ländern.

Mit Bildungs-, Beratungs- und Dialogprogrammen unterstützt die Stiftung, die seit 1979 in China aktiv ist, gesellschaftspolitische Reformprozesse in Richtung Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung, Partizipation und Teilhabegerechtigkeit sowie soziale und ökologische Nachhaltigkeit. Im Mittelpunkt stehen folgende Arbeitsfelder:

Bildung: Im Bereich Bildung stehen die Qualifizierung von Lehrkräften, die Entwicklung bedarfsgerechter Bildungsgänge sowie die bildungspolitische Beratung im Fokus, mit Schwerpunkt berufliche Bildung. Der Bildungstransfer in strukturschwache Regionen trägt zur Chancengerechtigkeit und zum Abbau regionaler Gefälle bei.

Ländliche Entwicklung: Durch Qualifizierungsmaßnahmen sowie die gemeinsame Erarbeitung von Strategien und Konzepten zur Dorfentwicklung und Flurneuordnung zielen die Aktivitäten im Bereich ländliche Entwicklung auf eine nachhaltige Förderung ländlicher Räume und Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen ab.

Gesellschaftspolitik: Im Rahmen des gesellschaftspolitischen Dialogs findet ein akademischer Austausch zu einer großen Bandbreite aktueller Themen statt. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Gesellschaftssysteme und Weltbilder trägt der Austausch zum gegenseitigen Verständnis zwischen Deutschland und China bei.

汉斯·赛德尔基金会在中国

汉斯·赛德尔基金会成立于 1967 年,是德国一个政党基金会。亲政党基社盟,以基社盟的基本价值观为基础开展工作,但从经济、法律及组织上是独立的。基金会以“民主、和平和发展服务”为使命,在全球约 55 个国家开展项目工作。

自 1979 年起,汉斯·赛德尔基金会通过教育、咨询和对话项目支持中国以法治建设、善治、公民参与和社会参与公平以及社会和生态可持续发展为方向的社会政策改革进程。汉斯·赛德尔基金会主要致力于以下三个领域的工作:

教育:在教育领域,主要开展师资培训与进修、发展以需求为导向的教育体系以及提供以职业教育为主的教育政策咨询。对中国贫困地区的教育辐射致力于促进机会平等以及缩小地区差距。

农村发展:在农村发展领域,通过开展培训以及制定农村发展和土地整理战略与方案不断促进农村地区的发展,改善农村的生活和工作条件。

社会政策:在社会政策领域内,就当前各类热点议题进行学术交流。尽管社会制度和世界观不尽一致,但是通过这样的交流有助于加深中德两国的相互理解。

INHALT

11



HÖHERE BILDUNG UND SOZIALE MOBILITÄT IN CHINA

Prof. Dr. XU Pinghua

27



WOHLFAHRTSSTAAT UND INTERGENERATIVE SOZIALE MOBILITÄT IN DEUTSCHLAND

Prof. Dr. Elmar Rieger

53



INTERGENERATIVE SOZIALE MOBILITÄT IN CHINA: DAS BEISPIEL DER MITGEZOGENEN UND ZURÜCKGELASSENEN KINDER VON ARBEITSMIGRANTEN

Prof. LIN Mei

79



BILDUNGSEXANSION, SOZIALE MOBILITÄT UND DIE BEDEUTUNG VON FRÜHEN LERNUMWELTEN

Prof. Dr. Olaf Struck

103



STRUKTURWANDEL IN OSTDEUTSCHLAND NACH DER WIEDERVEREINIGUNG: WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE FOLGEN

Prof. Dr. Olaf Struck

21



**中国高等教育
与社会流动性**
徐平华教授

43



**德国的福利国家
和代际社会流动**
埃尔玛·里格尔教授

71



**中国的跨代际社会流动性
——以流动和留守儿童为例**
林梅教授

93



**教育扩张、社会流动
和早期学习环境的重要性**
欧拉夫·斯特鲁克教授

123



**两德统一后
东德结构转型的经济
和社会影响**
欧拉夫·斯特鲁克教授

VORWORT

Der Begriff „soziale Mobilität“ beschreibt den sozioökonomischen Auf- und Abstieg von Personen innerhalb einer Gesellschaft. Eine hohe soziale Aufwärtsmobilität dient der Aufrechterhaltung wirtschaftlicher Dynamik und gesellschaftlicher Stabilität. Sie ist Ausdruck von Chancengleichheit und spielt somit eine zentrale Rolle für das Gerechtigkeitsempfinden der Menschen.

In einer Rede zum zentralen Wertegefüge des Sozialismus Chinesischer Prägung betonte Präsident Xi Jinping bereits im Mai 2014 an der Peking-Universität die wichtige Rolle der sozialen Mobilität im Kontext einer umfassenden Vertiefung der Reformpolitik und forderte die Schaffung eines fairen und gerechten gesellschaftlichen Umfelds. Xi erneuerte diese Forderung auf dem 19. Parteitag und erklärte eine sozial ausgeglichene Entwicklung zum zentralen politischen Ziel.

China und Deutschland stehen trotz großer landesspezifischer Unterschiede vor ähnlichen sozialen Problemen. Im Laufe seiner Entwicklung konnte Deutschland bereits zahlreiche Lösungsansätze erarbeiten. Mit dem Ziel, Erfahrungen Deutschlands zur Förderung des sozialen Aufstiegs vorzustellen, die China als Anschauungsbeispiele zur Bewältigung eigener Herausforderungen dienen, veranstaltete das Repräsentanzbüro Beijing der Hanns-Seidel-Stiftung am 8. Juni 2018 gemeinsam mit der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei (Zentrale Parteihochschule) in Beijing ein Symposium zum Thema „Soziale Mobilität als Garant für eine ausgeglichene wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung“.

Die von den deutschen und chinesischen Experten gehaltenen Vorträge finden sich in überarbeiteter und erweiterter Form in diesem Band wieder.

Prof. XU Pinghua von der Abteilung für Wirtschaftswissenschaften an der Zentralen Parteihochschule analysiert den Zusammenhang von höherer Bildung und sozialer Mobilität in China. Seit Ende der 1970er Jahre fanden immer mehr junge Menschen aus allen gesellschaftlichen Schichten den Weg an eine Hochschule, doch um die Jahrtausendwende kam die mobilitätsfördernde Wirkung der Bildungsexpansion ins Stocken. Heute birgt ein im Rahmen des demografischen Wandels entstandener Fachkräftemangel wieder neue Chancen des Aufstiegs durch Bildung.

Der Bamberger Soziologe Prof. Elmar Rieger untersucht den Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und intergenerativer sozialer Mobilität in Deutschland. Anhand der historischen Entwicklung des deutschen Wohlfahrtsstaats zeigt Rieger, dass dessen vorrangiges Ziel nicht in der Förderung sozialen Aufstiegs liegt, sondern vielmehr in der Erhaltung gesellschaftlicher Einkommens- und Statusdifferenzen. Politik und Wissenschaft beschäftigen sich bis heute vornehmlich mit der Frage, wie eine aktive Sozialpolitik soziale Abstiege verhindern kann.

Am Beispiel der mitgezogenen und zurückgelassenen Kinder von Arbeitsmigranten behandelt Prof. LIN Mei von der Abteilung für Wissenschaftlichen Sozialismus der Zentralen Parteihochschule das Thema der intergenerativen sozialen Mobilität in China. Die Kinder der zahlreichen chinesischen Binnenmigranten haben häufig keinen gleichwertigen Zugang zu Bildungsressourcen, ein Problem, das in den letzten Jahren mehr und mehr in den Fokus der chinesischen Zentralregierung gerückt ist. Der Beitrag stellt politische Gegenmaßnahmen vor und identifiziert schließlich fortbestehende Herausforderungen.

Prof. Olaf Struck von der Universität Bamberg geht in seinem Beitrag zum Thema Bildungsexpansion und soziale Mobilität insbesondere auf die große Bedeutung von frühen Lernumwelten ein. Um Chancengerechtigkeit zu fördern, erhöhte der deutsche Staat in den letzten Jahren seine Bildungsinvestitionen auf allen Ebenen des Schulsystems. So soll schließlich auch der Anteil von Kindern von Nichtakademikern an Hochschulen erhöht werden, denn bis heute ist der Zugang zu höherer Bildung in Deutschland stark herkunftsabhängig.

Ein zweiter Beitrag von Prof. Struck fasst politische Lehren der Gestaltung des Strukturwandels in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung zusammen und legt dabei einen Schwerpunkt auf die sozialen Folgen des politischen und wirtschaftlichen Umbruchs.

Im Namen der Hanns-Seidel-Stiftung danke ich der Zentralen Parteihochschule wieder sehr herzlich für die langjährige und vertrauensvolle Kooperation, der Universität Bamberg - und hier insbesondere Prof. Olaf Struck und Prof. Elmar Rieger - für die eingebrachte Expertise und nachhaltige Verbundenheit zu unserer Arbeit sowie allen Teilnehmern der Veranstaltung für die interessante und offene Diskussion und wünsche abschließend den Lesern eine gewinnbringende Lektüre!

Beijing, März 2019



Alexander Birle

Projektleiter
Hanns-Seidel-Stiftung
Repräsentanzbüro Beijing

前言

社会流动性指人们社会经济地位的提高和下降。较高的社会向上流动性有助于保持经济原动力和社会稳定，是机会平等的表现，直接影响着人们对公正的感知。

2014年5月习近平主席在北京大学的一段关于社会主义核心价值观的讲话中指出，要全面深化改革，营造公平公正的社会环境，促进社会流动。在十九大报告中习主席对此再次进行了阐述并将社会平衡发展列为首要政策目标。

中德两国虽然有各自的不同之处，但也面临着类似的社会问题，德国在其发展过程中已经制定了许多的解决方案。为了介绍德国提高社会流动性的经验，为中国克服自身的挑战提供借鉴，汉斯·赛德尔基金会北京代表处于2018年6月8日与中共中央党校在北京共同举办了题为“社会流动性与经济社会平衡发展”的学术研讨会。本书收录、修订并扩展了研讨会期间两国专家的报告。

中共中央党校经济学部的徐平华教授分析了中国高等教育和社会流动性的关系。从20世纪70年代末开始，越来越多来自各个阶层的年轻人接受高等教育。2000年左右，教育扩张对社会流动性的促进作用渐渐停滞。现在，在人口结构变化的背景下产生的专业人才稀缺这一现象又为通过教育提高社会地位提供了新的机会。

班贝格大学社会学教授埃尔玛·里格尔研究了德国社会政策和代际社会流动性的关系。根据德国福利国家的发展历史，里格尔教授指出，德国福利国家的首要目标并非促进社会地位的提高，更多的是为了保持社会收入和地位的差异性。政界和学术界至今仍然优先关注如何采取积极的社会福利政策防止社会阶层下降的问题。

中共中央党校科学社会主义教研部的林梅教授以流动和留守儿童为例探讨了中国的代际社会流动性问题。流动人口的孩子常常无法享受到平等的教育资源，这一问题近年来越来越受到中国政府的关注。该文章介绍了中国相应的政策措施并阐明了未来面临的挑战。

班贝格大学的欧拉夫·斯特鲁克教授在他的关于教育扩张和社会流动性的文章中指出了早期学习环境的重要性。为了促进机会均等，德国政府近年加大了对各层面学校体制的教育投入，以便最终也能提高父母没有受过大学教育的孩子读大学的比例，因为在德国享受高等教育的机会至今仍然很大程度上依赖于出身。

斯特鲁克教授的第二篇文章综述了两德统一后东德结构转型进程的政策经验与教训，重点关注政治和经济变革带来的社会影响。

请允许我代表汉斯·赛德尔基金会再次向与中共中央党校多年的、充满信任的合作致以衷心的感谢！同时也要感谢班贝格大学，尤其是欧拉夫·斯特鲁克和埃尔玛·里格尔教授给我们带来的专业知识以及他们与我们持续的、团结一致的工作，最后感谢与会人员的积极参与和有趣且坦诚的讨论。祝各位读者阅读愉快！

2019年3月于北京

刘小熊



刘小熊

首席代表
汉斯·赛德尔基金会（德国）
北京代表处



HÖHERE BILDUNG UND SOZIALE MOBILITÄT IN CHINA

📍 Prof. Dr. XU Pinghua

1. Die mobilitätsfördernde Wirkung höherer Bildung in China

Im heutigen China ist höhere Bildung Grundvoraussetzung für den Eintritt in die gesellschaftliche Oberschicht. Insbesondere mit dem Eintritt

in das Informationszeitalter wurde Wissen zum entscheidenden Faktor der individuellen Entwicklung. Der Wissensgrad ist untrennbar mit dem Bildungsstand verbunden. Menschen mit höherem Bildungsabschluss haben mehr Möglichkeiten zur Entfaltung ihrer individuellen Potentiale und somit zum Aufstieg in höhere gesellschaftliche Schichten. Höhere Bildung hilft, Hindernisse auf dem Weg nach oben zu überwinden. Angehörigen unterer Schichten ermöglicht sie durch gleiche Selektionsverfahren eine Verbesserung ihres gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Status aus eigener Kraft. Daher wetteifern die Menschen in China um die besten Bildungsressourcen. Eltern aller Schichten betrachten den Zugang zu höherer Bildung als Grundstein auf dem Weg ihrer Kinder zu einem besseren gesellschaftlichen Status in der Zukunft.

Die Fairness des Systems der chinesischen Hochschulaufnahmeprüfung (Gaokao) bildet eine unabdingbare Grundvoraussetzung dafür, dass die Menschen durch den Zugang zu höherer Bildung einen gesellschaftlichen Aufstieg verwirklichen können. Die Hochschulaufnahmeprüfung (Kurzform für „Einheitliche Nationale Aufnahmeprüfung für Allgemeine Hochschulen“) bildet das Grundsystem zur Auswahl neuer Studierender an Hochschulen in China. Der größte Vorzug dieses Verfahrens liegt in seiner Fairness.

Die chinesische Beamtenprüfung blickt auf über 1.300 Jahre Geschichte zurück. Schon im Altertum hieß es: „Wenn auch Jahre des entbehrungsreichen Studiums den Blicken der Menschen verborgen bleiben, so sieht doch das ganze Reich mit einem Mal den Ruhm des Erfolgs.“ Von der kaiserlichen Beamtenprüfung im alten China bis zum heutigen

Im heutigen China ist höhere Bildung Grundvoraussetzung für den Eintritt in die gesellschaftliche Oberschicht.

Gaokao-Auswahlverfahren haben Bildung und die jeweiligen Prüfungssysteme immer eine entscheidende Rolle für die soziale Mobilität im Land gespielt. Bei aller berechtigter Kritik an der Hochschulaufnahmeprüfung trifft ihr objektiver und gerechter Charakter auf breiteste gesellschaftliche Zustimmung. Dem Prinzip der Hochschulaufnahmeprüfung gemäß werden alle gleich bewertet und die Prüfungsergebnisse hängen nicht vom wirtschaftlichen oder familiären Hintergrund ab. Angehörige mittlerer und unterer Schichten verfügen über keine wirtschaftlichen oder sozialen Ressourcenvorteile, doch Lerneifer und Wissensaneignung ermöglichen ihnen gleiche Chancen auf einen Zugang zu höherer Bildung. Die Hochschulaufnahmeprüfung ist derzeit die gerechteste Wettbewerbsplattform, die Angehörigen schwächer gestellter Schichten faire gesellschaftliche Aufstiegschancen bietet. Zahlreiche Angehörige mittlerer und unterer Schichten erwerben sich durch das Auswahlverfahren einen Zugang zu höherer Bildung, verwirklichen einen sozialen Aufstieg und durchbrechen so erfolgreich die Wirkungslogik der intergenerativen Statusvererbung.

Auch die Regierungspolitik zur Herstellung von Bildungsgerechtigkeit stärkt die Förderung sozialer Mobilität durch höhere Bildung. Partei und Regierung halten an der Gemeinnützigkeit von Bildung und der Förderung von Bildungsgerechtigkeit als grundlegende bildungspolitische Prinzipien fest und legen großen Wert auf die Unterstützung unter Armut leidender Schüler. Im Bereich der höheren Bildung begünstigt der Staat nicht nur die Aufnahme von Schülern aus rückständigen Regionen und schwachen wirtschaftlichen Verhältnissen, sondern bietet auch eine Reihe finanzieller Fördermöglichkeiten. Hierunter fallen staatliche Hilfgelder, Stipendien, Studienkredite, Studiengebühren-Rückerstattungen und nachträgliche Studienkrediterlasse¹. Hinzu kommen Stipendien und zinslose Kredite auf Universitätsebene. Spezielle Programme ermöglichen Studierenden aus finanzschwachen Verhältnissen einen Zuverdienst durch studienbegleitendes Arbeiten. Auch Hilfen für Studierende aus besonders prekären Verhältnissen, Reduzierung oder Erlass von Studiengebühren sowie das System der „Grünen Welle“², das Kindern aus finanzschwachen Familien einen reibungslosen Weg an die Hochschule ermöglicht, sind Teil eines Maßnahmenpakets, das deutlich zur Stärkung der mobilitätsfördernden Wirkung höherer Bildung beigetragen hat.

1 A.d.Ü.: Im Rahmen eines Programms zur Stärkung strukturschwacher Regionen in West- und Mittelchina können Absolventen, die nach ihrem Abschluss in diesen Regionen mindestens 3 Jahre lang arbeiten, mit einem Erlass ihrer Studienkredite rechnen.

2 A.d.Ü.: Der Begriff „Grüne Welle“ beschreibt ein System zur Förderung des Zugangs von Kindern aus finanzschwachen Familien zu höherer Bildung. Wird Bedürftigkeit festgestellt, können sich Schüler bei vorliegender Zugangsqualifikation direkt an einer Hochschule einschreiben. Erst danach muss die Finanzierung geregelt werden. Hierzu unterstützt die Hochschule die Studierenden bei der Akquise öffentlicher Fördergelder. Gemäß Vorgaben des Bildungsministeriums müssen sich chinaweit alle allgemeinen Hochschulen an diesem System beteiligen.

2. Das System der chinesischen Hochschulaufnahmeprüfung: Entstehung, Evolution und Auswirkungen auf soziale Mobilität

Unmittelbar nach Gründung der Volksrepublik China wurde zunächst das Hochschulaufnahmeverfahren aus der Republikzeit weitergeführt. Im Jahr 1952 wurde ein einheitliches nationales Hochschulaufnahmesystem etabliert, das bis zum Ausbruch der „Kulturrevolution“ angewandt wurde. In dieser Phase wurde die „Öffnung der höheren Bildung für die Arbeiter und Bauern“ betont und deren Anteil in allen Bildungsabschnitten, doch vor allem in der höheren Bildung, nahm deutlich zu. Dies wurde erreicht, indem Arbeiter und Bauern im Schnellverfahren einen Mittelschulabschluss nachholen konnten und dann, ebenso wie Industriearbeiter und Revolutionskader, bevorzugt oder ohne weitere Aufnahmeprüfung für ein Hochschulstudium zugelassen wurden. So wurden einem Teil der Besitzer- und Grundherrenklasse Bildungschancen entzogen. Nach dem Verlust ihrer Produktionsmittel wurden Grundherren, Groß- und Kleinkapitalisten nunmehr zum Gegenstand von Überwachung, Kontrolle und politischer Willkür. Die Klasse der Eltern bestimmte die Klassenzugehörigkeit der Kinder und somit weitgehend deren gesellschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten. Es herrschte eine starke intergenerative Statusvererbung. Mit Beginn der Kulturrevolution im Jahr 1966 setzten die Hochschulen die Aufnahme neuer Studierender aus und die Hochschulzugangsprüfung wurde abgeschafft.

Am 12. Oktober 1977 ratifizierte der Staatsrat das Dokument des Bildungsministeriums „Vorschläge zur Studienimmatrikulationsarbeit an Hochschulen im Jahr 1977“, führte das Gaokao-System offiziell wieder ein und bestimmte, dass sich sowohl „werkstätige gebildete Jugendliche“³

als auch Mittelschulabsolventen des aktuellen Jahrgangs zur Prüfung anmelden konnten. Die politische Prüfung bezog sich nun in erster Linie auf Leistung und Verhalten der Person und durchbrach

so die bestimmende Rolle der Klassenzugehörigkeit. In einer umfassenden Prüfung von moralischer Eignung sowie kognitiver und körperlicher Leistungsfähigkeit erhielten schließlich die erfolgreichsten Kandidaten eine Hochschulzulassung. Von 5,7 Millionen angemeldeten Prüflingen konnten sich im ersten Jahr 270.000 durchsetzen. In dieser Zeit überwand das Gaokao-System politische Zwänge und ersetzte sie durch ein Prinzip

Die politische Prüfung bezog sich nun in erster Linie auf Leistung und Verhalten der Person und durchbrach so die bestimmende Rolle der Klassenzugehörigkeit.

3 A.d.Ü.: Gebildete Jugendliche: Junge Menschen, die in der Kulturrevolution aufs Land verschickt wurden, beziehungsweise freiwillig dort hingingen, um zu arbeiten.

des fairen, leistungsorientierten Wettbewerbs. Die Menschen erhielten das Recht auf fairen Wettbewerb und die Gelegenheit zur Selbstentfaltung. Jugendliche, die noch nicht Teil der Arbeitsgesellschaft waren, konnten nun unabhängig von der sozialen Schicht ihrer Eltern durch eigene Leistung eine erfolgreiche Hochschulaufnahmeprüfung ablegen. Der so ermöglichte Übergang auf eine gute Universität eröffnete Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs bis hinein in die gesellschaftliche Elite. Die Hochschulaufnahmeprüfung wurde zu einem wichtigen, wenn nicht dem einzigen, Aufstiegsweg von der Unterschicht in die Oberschicht. Bis 1998 stieg die Zahl der jährlichen Neuzulassungen auf 1,16 Millionen an. In dieser Phase bildeten sich die gesellschaftlichen Eliten in erste Linie an den Hochschulen heraus, wobei die Mehrheit aus der gesellschaftlichen Unterschicht stammte. Das Hochschulaufnahmesystem und die höhere Bildung spielten eine entscheidende Rolle in der Erreichung intergenerativer sozialer Mobilität.

3. Nach 1999: Hochschulexpansion und die Schwächung der mobilitätsfördernden Wirkung höherer Bildung

Seit 1999 erhöht sich in China die Zahl der Studienanfänger rapide, mit erheblichen Auswirkungen auf die mobilitätsfördernde Funktion der höheren Bildung. Die Anzahl der Zulassungen stieg im Jahr 1999 dramatisch auf 1,69 Millionen an, ein Zuwachs zum Vorjahr um 47,3 Prozent. 2005 gab es schon 5,41 Millionen und 2017 sogar 8,42 Millionen Studienanfänger. Direkte Folge der raschen Expansion der Hochschulzulassungen war eine rapide ansteigende Absolventenzahl. Von 877.000 im Jahr 1998 stieg diese auf 3,26 Millionen im Jahr 2005 und 8,2 Millionen im Jahr 2018. Die Zahl der Hochschulabsolventen ist deutlich höher als der gesellschaftliche Bedarf, wodurch die Arbeitssuche schwieriger als je zuvor und die mobilitätsfördernde Funktion der höheren Bildung erheblich geschwächt wurde.

Die schwierige Arbeitsmarktsituation der Absolventen äußert sich hauptsächlich in folgenden Punkten:

Erstens, eine verhältnismäßig niedrige Erwerbsquote. In den letzten Jahren lag die Beschäftigungsquote von Hochschulabsolventen direkt nach dem Abschluss bei rund 75 Prozent, während sie vor der Hochschulexpansionswelle stets über 90 Prozent lag. Studien belegen, dass zwischen 2008 und 2017 die Beschäftigungsquote von Absolventen nach einem halben Jahr mit 85,5 bis 91,9 Prozent (siehe Tabelle 1) deutlich höher lag als unmittelbar nach dem Abschluss. Auch folgte sie einem von Jahr zu Jahr kontinuierlich steigenden Trend. Dennoch ist die Arbeitslosenquote auch sechs Monate nach dem Abschluss noch deutlich höher als im nationalen Durchschnitt. Im Jahr 2017 betrug die Erwerbslosenquote unter Absolventen ein halbes Jahr nach dem Abschluss 8,1 Prozent und lag damit weit über dem nationalen Durchschnitt von vier bis fünf Prozent.

Tabelle 1: Beschäftigungsquote sechs Monate nach dem Hochschulabschluss 2008-2017 (in Prozent)

Abschlussjahrgang	Alle Hochschulabsolventen	Bachelorabsolventen	Absolventen höherer beruflicher Schulen
2008	85,5	87,6	83,5
2009	86,6	88,0	85,2
2010	89,6	91,2	88,1
2011	90,2	90,8	89,6
2012	90,9	91,5	90,4
2013	91,4	91,8	90,9
2014	92,1	92,6	91,5
2015	91,7	92,2	91,2
2016	91,6	91,8	91,5
2017	91,9	91,6	91,6

Aufstellung gemäß „Chinese College Graduates' Employment Annual Report“ 2008-2017, MyCOS Research.

Zweitens, ein relativ niedriges Einkommensniveau. Das Überangebot von Absolventen am Arbeitsmarkt bedingt eine niedrige Gehaltsstruktur. Eine Studie belegt, dass das durchschnittliche Monatsgehalt von Absolventen sechs Monate nach dem Studienabschluss im Jahr 2012 bei 3.048 Yuan lag. Trotz einer Steigerung um 10,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr bedeutet dieser Wert einen geringeren prozentualen Gehaltszuwachs als in der Gruppe der ländlichen Wanderarbeiter. Ein erheblicher Teil der Studierenden erzielt sogar geringere Einkommen als die Wanderarbeiterschaft. Das Durchschnittseinkommen der Bachelor-Absolventen des Jahrgangs 2012 lag nach einem halben Jahr bei 3.366 Yuan pro Monat, 16,4 Prozent erzielten dabei monatlich nur 2.000 bis 2.500 Yuan, 6,3 Prozent 1.500 bis 2.000 Yuan und 2,2 Prozent gar unter 1.500 Yuan. Das Monatseinkommen von Absolventen höherer beruflicher Schulen betrug im Jahr 2012 durchschnittlich 2.731 Yuan. Innerhalb dieser Gruppe bewegten sich 24,8 Prozent zwischen 2.000 und 2.500 Yuan, 14,1 Prozent zwischen 1.500 und 2.000 Yuan und 5,5 Prozent verdienten weniger als 1.500 Yuan pro Monat.

Drittens, eine vergleichsweise geringe Beschäftigungszufriedenheit. Sechs Monate nach Studienabschluss waren im Jahr 2012 nur 55 Prozent aller Absolventen zufrieden mit ihrer Beschäftigung. Bei den Bachelorabsolventen waren es 58 Prozent und bei den Absolventen hö-

herer beruflicher Schulen 51 Prozent. Betrachtet man die verschiedenen Fachrichtungen, fand sich bei den Bachelorabsolventen im Bereich Wirtschaftswissenschaften mit 61 Prozent die höchste Zufriedenheitsquote, im Bereich Agrarwissenschaften mit 53 Prozent die niedrigste. Unter den Absolventen höherer beruflicher Schulen wurden mit 56 Prozent die höchsten Zufriedenheitswerte im Fach Ressourcenerschließung und Kartografie gemessen, die Bereiche Biochemie und Pharmazie schnitten mit 44 Prozent am schlechtesten ab.

Die Probleme, auf die Absolventen beim Arbeitsmarkteinstieg treffen, sind neben dem Hauptgrund der Hochschulexpansion noch auf einige weitere Faktoren zurückzuführen.

Erstens geht die Curricula-Gestaltung einiger Fächer am gesellschaftlichen Bedarf vorbei. Während der schnellen Erhöhung der Zulassungszahlen haben einige Hochschulen es versäumt, die Gestaltung von

Während der schnellen Erhöhung der Zulassungszahlen haben einige Hochschulen es versäumt, die Gestaltung von Studienfächern an die Erfordernisse des Marktes anzupassen.

Studienfächern an die Erfordernisse des Marktes anzupassen. Dies führte zu einem schweren Missverhältnis zwischen Studienangeboten und Marktnachfrage. Allenfalls marginal angepasste Fächer entlassen die Studierenden am Ende direkt in die Arbeitslosigkeit.

Die zehn Fächer mit der höchsten Arbeitslosigkeit unter Bachelor-Absolventen waren im Jahr 2017 einer Studie zufolge Malerei, Jura, Musik und Performance, Geschichte, Angewandte Physik, Biotechnologie, Ideologische und Politische Bildung, Radio- und Fernsehproduktion, Physik sowie Klinische Medizin. Die höchsten Arbeitslosenquoten unter den Absolventen höherer beruflicher Schulen wurden im selben Jahr in den Fächern Grundschulbildung, Veterinärmedizin, Kochen und Ernährung, Ernährung und Lebensmittelkontrolle, Pflege, Computeranwendungstechnik, Schweißtechnik und -automatisierung, Animationsdesign, Hotelmanagement sowie Finanzmanagement erfasst.

Zweitens ist der Arbeitsmarkt für Absolventen nicht hinreichend entwickelt. Unvollständige Marktinformationen erhöhen den zeitlichen und finanziellen Suchaufwand und erschweren den Arbeitsmarkteinstieg. Befragungen ergaben, dass mit 39 Prozent hochschulseitig organisierte Jobmessen der wichtigste Informationskanal auf der Suche nach dem ersten Arbeitsplatz sind. Die unzureichende Anpassung des Arbeitsmarkts an die Erfordernisse der Absolventen kommt zudem in einer nur schleppend vorangehenden Reform der Personal-, Beschäftigungs- und Sozialversicherungspolitik sowie des Haushaltsmeldewesens zum Ausdruck. So können die Institutionen des Arbeitsmarkts kaum ihre Mittlerrolle zwischen Hochschulabsolventen und Arbeitgebern wahrnehmen. Hierin liegt ein weiterer wichtiger Grund für die Schwierigkeiten der Absolventen bei der Arbeitssuche.

Drittens verharret ein Teil der Absolventen in rückständigem Denken. Mit dem starken Anstieg der Absolventenzahlen vollzog die höhere Bildung einen Wandel von einer ehemals elitären Bildung hin zur Massenbildung. Doch der dadurch erforderlich gewordene Wandel der Denkweisen blieb bei einem Teil der Absolventen und deren Eltern aus. Einigen Absolventen fehlt es an beruflicher Orientierung. Bei der Berufswahl sind sie weder in der Lage sich selbst, noch ihre Umwelt richtig einzuschätzen und streben daher Stellen und Bedingungen an, die ihre eigenen Qualifikationen übersteigen. Die berufliche Motivation einiger Absolventen ist zu profitorientiert. Auch veraltete Berufsvorstellungen stehen einigen Absolventen im Wege.

Der schwierige Arbeitsmarkteinstieg bedingt eine deutliche Schwächung der mobilitätsfördernden Wirkung der höheren Bildung. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt für Absolventen ist ein wichtiger Einflussfaktor auf die mobilitätsfördernde Wirkung höherer Bildung zwischen den verschiedenen sozialen Klassen. Durch die starke Expansion der Hochschulen ging die höhere Bildung schnell von einer elitären Phase in eine Phase der Massenbildung über. Das Angebot an Absolventen stieg Jahr für Jahr stark an, doch die Arbeitsmarktnachfrage nahm nur vergleichsweise langsam zu. Dies führte zu einem grundlegenden Wandel der Struktur von Angebot und Nachfrage. Ehemals händierend gesucht, gibt es nun ein Überangebot an Absolventen. Das Abschlusszeugnis hat an Wert eingebüßt. Dies bedeutet für die Absolventen nicht nur eine schwierige berufliche Entwicklung und niedrige Gehälter, sondern auch eine Einschränkung sozialen Aufstiegs. Mobilität zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Schichten scheint mehr und mehr ungewiss. Viele Absolventen aus mittleren und unteren Schichten erhalten nun zwar höhere Bildung, schaffen es aber trotzdem nicht, ihr Schicksal zu verändern und gesellschaftlichen Aufstieg zu verwirklichen. So sieht sich die mobilitätsfördernde Funktion höherer Bildung zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Schichten erheblich geschwächt.

4. Fachkräftewettbewerb der Großstädte in den letzten Jahren und Erhöhung der mobilitätsfördernden Wirkung höherer Bildung

Chinas Haushaltsregistrierungssystem ist ein wichtiger systemischer Faktor in der Verfestigung sozialer Klassen. Die zahlreichen Hindernisse einer haushaltsrechtlichen Ummeldung und die Privilegien, die in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung mit der Haushaltsregistrierung einhergehen, führen zu einer umfassenden wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Ungleichheit zwischen Stadt- und Landbevölkerung sowie zwischen lokaler und zugezogener Bevölkerung. Diese Ungleichheit forciert eine Unterteilung der Gesellschaft in unter-

schiedliche Stausebenen. Das Haushaltsregistrierungssystem schränkte die soziale Mobilität in China lange Zeit erheblich ein und schadete der sozialen Gerechtigkeit. Indem auch Hochschulabsolventen den Restriktionen der Haushaltsregistrierung unterlagen, beschränkte das System stark die mobilitätsfördernde Wirkung der höheren Bildung.

Mit der Reform- und Öffnungspolitik nahm sich die Regierung der Reform des Haushaltsregistrierungssystems an. Im Verlauf von mehr als 30 Jahren wurden die Beschränkungen in kleinen und mittleren Städten bereits aufgehoben. Heute betreffen die Einschränkungen des Haushaltsregistrierungssystems in erster Linie die Großstädte. In den letzten Jahren brach zwischen vielen Großstädten ein regelrechter Konkurrenzkampf um Fachkräfte aus, der zu einer deutlichen Lockerung der Beschränkungen führte. Im Juni 2017 führte die Stadt Wuhan eine neue Fachkräftepolitik ein, wonach sich alle Bachelorabsolventen bis zum Alter von 40 Jahren sowie sämtliche Master- und Doktorabsolventen um eine permanente Haushaltsregistrierung bewerben können. Somit war der Startschuss zum Fachkräftewettbewerb der Großstädte gegeben. Im Mai 2018 veröffentlichte die Stadt Tianjin den „Aktionsplan Talente des Haihe-Flusses“ und trieb den Fachkräftewettbewerb auf einen vorläufigen Höhepunkt. Der Plan bestimmt, dass sich alle Absolventen eines Vollzeit-Bachelorprogramms bis zu einer Altersgrenze von 40 Jahren, alle Masterabsolventen bis 45 Jahre und alle Promovierten ohne Altersgrenze direkt in Tianjin niederlassen können. Außerdem brachte eine Reihe weiterer Städte, darunter Nanjing, Hangzhou, Chengdu, Xi'an, Ningbo, Shenyang, Changsha, Zhuhai, Suzhou, Zhengzhou und Shijiazhuang, nacheinander Fachkräftepolitiken auf den Weg, um Hochschulabsolventen, Hochqualifizierte und internationale Talente anzuziehen und ihnen eine Haushaltsregistrierung und die damit einhergehenden beruflichen Entwicklungsperspektiven zu ermöglichen.

Der Hintergrund dieses landesweiten Fachkräftewettbewerbs ist Chinas Ankunft an einem entscheidenden historischen Wendepunkt, gekennzeichnet von zahlreichen Herausforderungen wie dem industriellen Strukturwandel, der Aufwertung der Konsumstruktur und dem demografischen Wandel. Die vielerorts zu beobachtende „Neue Fachkräftepolitik“ ist neben dem Ziel der Verringerung des Gebäudeleerstands auch darauf ausgerichtet, den Herausforderungen des demografischen Wandels vorzubeugen. Seit mehr als zehn Jahren steigt der Anteil der alten Bevölkerung, definiert als 65 oder älter, ebenso wie der Abhängigenquotient⁴ stetig an. Im Jahr 2016 lag der Altenquotient bei 10,8 Prozent und der Abhängigenquotient bei 37,9 Prozent. Nach internationalem Standard gilt eine Gesellschaft als alt, wenn der Anteil der über 60-Jährigen zehn

4 A.d.Ü.: Abhängigenquotient: Verhältnis der Anzahl von Personen, die nicht im Erwerbstätigenalter sind, zur Anzahl der Personen im Erwerbstätigenalter

Prozent der Gesamtbevölkerung überschreitet, beziehungsweise wenn der Anteil der über 65-Jährigen höher ist als sieben Prozent. Im Jahr 2017 stieg der Anteil der über 65-Jährigen weiter an und erreichte 11,4 Prozent der Gesamtbevölkerung. Diejenigen Städte, die sich am aktuellen Fachkräftewettbewerb beteiligen, zeichnen sich durch im nationalen Vergleich deutlich erhöhte Altenquotienten aus: Im Jahr 2016 betrug der Anteil der über 65-Jährigen in Chengdu 14,5 Prozent, in Wuhan 13,7 Prozent, in Nanjing 11,8 Prozent und in Xi'an 10,89 Prozent und lag damit jeweils höher als im nationalen Durchschnitt. Die anteilige Zunahme der alten Bevölkerung und die erhöhte Versorgungslast durch die Bevölkerung außerhalb des Erwerbstätigenalters lässt die Abhängigkeit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung der Städte von fremden Arbeitskräften immer weiter steigen. Hierin liegt die tiefere Ursache für den regionalen Fachkräftewettbewerb.

Die „Neue Fachkräftepolitik“ zahlreicher Städte baut die Beschränkungen des Haushaltsregistrierungssystems gegenüber der regionalen Freizügigkeit der Hochschulabsolventen beinahe unbemerkt ab und bewirkt so eine deutliche Steigerung der mobilitätsfördernden Wirkung höherer Bildung. Da Hochschulabsolventen in China jährlich rund ein Drittel aller neuen Arbeitskräfte stellen, bedeutet dies gleichzeitig eine erhebliche Steigerung der sozialen Mobilität insgesamt.



Prof. Dr. Xu Pinghua

Xu Pinghua, geboren 1964, ist Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas. Zuvor war er Direktor der Forschungsbereiche Mikroökonomie und Regionalökonomie. Im Rahmen zentraler Lehrveranstaltungen an der Parteihochschule leitet er die Kurse „Theorie und Praxis der sozialistischen Marktwirtschaft“, „Reform staatseigener Unternehmen“, sowie „Inklusive Entwicklung und Steigerung der Volkswohlfahrt“. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Theorie der sozialistischen Marktwirtschaft, Beschäftigungspolitik sowie die Reform staatseigener Unternehmen. Er veröffentlichte mehr als zehn Bücher, darunter „Beschäftigung und Wachstum“, „Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft staatseigener Unternehmen“ sowie „Regierung und Markt“. In Zeitschriften wie People's Daily, Guangming Daily und Contemporary Economic Research veröffentlichte er mehr als 100 Artikel.



中国高等教育与社会流动性

✎ 徐平华教授

一、中国高等教育的社会流动功能

在当今中国社会，接受高等教育是社会个体进入精英阶层的基本条件。尤其是进入信息时代以后，知识因素成为决定个体发展的主要因素。而学识的多寡与接受教育的程度密不可分，接受过高等教育的人，就有更多的机会实现自我的价值和能力，使个人社会地位向更高层次流动。高等教育可以减少流动者向不同阶层跨越的障碍，通过高等教育学习，处于较低阶层的个体可以在平等的选拔体制中，通过自己的努力使社会地位、经济地位、政治地位得到提升。因此在中国社会，人们对优质的教育资源趋之若鹜，各个阶层的父母都将接受高等教育作为实现自己孩子在未来社会中良好地位的基本途径。

中国高考制度的公平性为人们通过接受高等教育，实现向上流动提供了必要保障。高考（普通高等学校招生全国统一考试简称）是中国高等学校选拔新生的基本制度，其最大优点就在于公平性。中国有1300多年科举考试的历史，“耐得十年寒窗苦，一朝成名天下知”，从古代的科举考试制度到今天的高考选拔制度，教育及相关的考试制度在中国社会流动中一直发挥着重要的作用。尽管高考的许多弊端令人质疑，但是高考的客观性和公正性得到社会各界的一致认可。高考的原则是在分数面前，人人平等，考试成绩并不受经济、家庭背景等的影响。对于社会中下层人员来说，在经济和社会资源方面不具优势，但只要是努力学习，掌握相应知识，都有公平的接受高等教育的机会，高考制度作为目前最为公平、公正的竞争方式，为弱势阶层人员提供了一个公平的流动机会。大量的中低阶层人员通过考试选拔获得接受高等教育的机会，凭借教育途径向上流动，成功阻断了阶层的代际传递。

政府的教育公平政策也提升了高等教育的社会流动功能。中国党和政府把坚持教育公益性和促进教育公平性作为基本的教育政策，高度重视贫困学生的扶持工作。在高等教育阶段，国家不仅在招生政策上向落后地

区和贫困学生倾斜，还出台了一系列的资助举措，包括国家助学金、国家奖学金、助学贷款、学费补偿和助学贷款代偿、校内奖学金、校内无息借款、勤工助学、特殊困难补助、减免学费以及确保家庭经济困难学生顺利入学的“绿色通道”等多种形式相结合的资助政策。这些政策有效增强了高等教育的社会流动功能。

政府的教育公平政策也提升了高等教育的社会流动功能。中国党和政府把坚持教育公益性和促进教育公平性作为基本的教育政策，高度重视贫困学生的扶持工作。

二、中国高考制度的产生、发展及其对社会流动的作用

中华人民共和国成立后，一开始是沿袭民国时期的高校招生办法。1952年开始建立起全国统一的高等学校招生制度，一直延续到“文革”发生。这一时期强调“高等教育向工农开门”和各阶级教育尤其是高等教育中工农成分学生所占比例。体现在高等学校招生工作上，便是对工农速成中学毕业生、产业工人、革命干部等实行优先录取或免试入学原则。它剥夺了一部分富人和地主阶级接受教育的机会，失去了生产资料的地主、资产阶级、小资产阶级等则被视为被监督、控制和专政的对象。父母亲的阶级状况就决定了子女的阶级出身，也很大程度上决定了他们在社会中的发展机会，代际传递性明显。1966年“文化大革命”开始，废除高考，高校停止招生。

1977年10月12日，国务院批转教育部《关于1977年高等学校招生工作的意见》，正式恢复高等学校招生统一考试的制度，并规定：劳动知识青年和应届高中毕业生都可以报名；政治审查主要看本人表现，破除唯“成分论”；德智体全面考核，择优录取。据统计，当年的报考人数570万，录取人数27万人。此时的高考制度挣脱了政治的束缚，采用“公平竞争，择优录用”的原则，使人们获得平等竞争的权利、发展自我的机会。对未进入社会的青少年来说，无论父母处于社会的哪一阶层，只要他们努力学习，能在高考中获胜，上个好大学，将来走向社会，就能获得较好的发展机会，取得一定的社会地位，甚至成为社会精英。高考成为社会下层向上层流动的重要甚至唯一途径。至1998年，高校在校招生数增至115.7万人。这一时期高校是社会精英产生的主渠道，而他们中的大部分来自于社会下层。高考制度和高等教育在实现代际流动方面发挥了重要作用。

三、1999年以后高校扩招与高等教育社会流动功能的弱化

1999年以后，中国高校招生规模迅速扩大，对高等教育社会流动功能产生较大影响。1999年高校招生规模急增至168.9万人，比上年增长47.3%。2005年达到541万人，到2017年，又达到842万人。高校快速扩招的直接后果是高校毕业生数大幅增加，全国高校毕业生人数，1998年为87.7万人，2005年增至325.8万人，2018年更是达到820万人。高校毕业生人数明显超过社会需求，就业出现了前所未有的困难形势，并严重削弱了高等教育的社会流动功能。

高校毕业生就业难主要表现在：一是就业率较低。近几年高校毕业生初次就业率大体在75%左右，而高校大规模扩招前毕业生初次就业率都在90%以上。据有关机构调查，2008-2017年高校毕业生毕业半年后的就业率为85.5%至91.9%（见表1），比初次就业率有明显回升，并有逐年提高的态势，但是与全国水平相比失业率仍然明显偏高。2017年高校毕业生毕业半年后的失业率为8.1%，远高于当年全国4.5%的平均失业率。二是收入水平较低。市场供过于求导致高校毕业生薪资水平偏低。据调查，2012届高校毕业生毕业半年后月收入为3048元，比上年增长10.1%，低于农民工收入增长率。相当一部分大学生的收入甚至不如农民工。2012届本科毕业生毕业半年后月收入为3366元，其中，16.4%的毕业生月收入为2000-2500元，6.3%的毕业生月收入为1500-2000元，2.2%的毕业生月收入为1500元以下。2012届高职高专毕业生月收入分别为2731元，其中，24.8%的

毕业生月收入为 2000-2500 元, 14.1% 的毕业生月收入为 1500-2000 元, 5.5% 的毕业生月收入为 1500 元以下。三是就业满意度较低。2012 届高校毕业生毕业半年后的就业满意度为 55%, 其中本科毕业生为 58%, 高职高专毕业生为 51%。从学科看, 本科毕业生就业满意度最高的是经济学, 为 61%, 最低的是农学, 为 53%。高职高专毕业生就业满意度最高的是资源开发与测绘, 为 56%, 最低的是生化与药品, 为 44%。

高校毕业生就业难除了高校扩招这一主要因素外, 还有一些其它因素。一是一些高校的专业设置脱离社会实际需要。有些高校在快速扩招的同时, 并没有结合市场需要来设置专业, 学科设置与市场需求之间严重不匹配; 或是很少根据市场的变化及时调整专业设置, 致使学生未毕业就先失业。据调查, 2017 届本科毕业生中失业率最高的 10 个专业分别是: 绘画、法学、音乐表演、历史学、应用物理学、

生物技术、思想政治教育、广播电视编导、物理学、临床医学。2017 届高职高专毕业生中失业率最高的 10 个专业分别是: 初等教育、畜牧兽医、烹调工艺与营养、食品营养与检测、护理、计算机应用技术、焊接技术及自动化、动漫设计与制作、酒店管理、财务管理。二是高校毕业生就业市场不完善, 市场信息不充分, 提高了高校毕业生职业搜寻的时间和成本, 增加了高校毕业生就业的难度。据统计, 高校毕业生初次求职的主要信息获取渠道为大学组织的招聘会, 占比达 39%。高校毕业生就业市场建设不够完善, 还表现为与高校毕业生就业市场行为相适应的人事、用工、户籍、社会保障政策、法规等方面的改革还相对滞后, 难以发挥就业市场联系高校毕业生与用人单位的纽带作用, 也成为高校毕业生就业难的重要客观因素。三是部分高校毕业生观念因素落后。随着高校毕业生的大幅度增加, 高等教育已经从过去的精英教育转变为大众化教育。但是, 部分高校毕业生及其家长观念并未相应转变。有些高校毕业生就业定位不准确, 在择业过程中不能客观正确地认识自己, 认识环境, 过高地追求超越自身素质的职业和社会提供的条件, 缺乏正确的择业定位。有些高校毕业生择业动机趋利性较强。择业观念陈旧也影响到部分高校毕业生顺利就业。

高校毕业生就业难使高等教育的社会流动功能明显弱化。高校毕业生就业市场的供求关系是影响高等教育阶层流动功能的重要因素。由于高校大规模扩

表 1: 2008-2017 届高校毕业生毕业半年后的就业率 (单位: %)

毕业时间	全国总体	本科院校	高职高专院校
2008 届	85.5	87.6	83.5
2009 届	86.6	88.0	85.2
2010 届	89.6	91.2	88.1
2011 届	90.2	90.8	89.6
2012 届	90.9	91.5	90.4
2013 届	91.4	91.8	90.9
2014 届	92.1	92.6	91.5
2015 届	91.7	92.2	91.2
2016 届	91.6	91.8	91.5
2017 届	91.9	91.6	91.6

资料来源: 根据麦可思研究院编著:《中国大学生就业报告》(历年)整理。

高校毕业生就业难使高等教育的社会流动功能明显弱化。高校毕业生就业市场的供求关系是影响高等教育阶层流动功能的重要因素。

招，高等教育迅速从精英阶段进入大众化阶段，高校毕业生的供给数量逐年大幅度增长，但是劳动力市场对高校毕业生的需求增长比相对缓慢，导致高校毕业生供求关系发生根本性的改变，从卖方市场转变成买方市场，大学文凭贬值。这不仅意味着高校毕业生职业获得的困难、收入的减少，也意味着社会地位提高的有限性和阶层流动实现的渺茫性。许多中低阶层大学毕业生即使接受了高等教育仍然无法改变命运，难以实现阶层向上流动，高等教育的阶层流动功能严重削弱。

四、近年来大城市的“抢人大战”与高等教育社会流动功能的提升

中国户籍制度是社会阶层固化的重要制度性因素。户口迁移的种种障碍，以及在户口上附加的教育、医疗卫生、社会保障等利益，使城市人口和农村人口、本地人口和外来人口因户籍上的差异，而在经济基础、政治、文化上呈现出全面不平等，并衍生出具有不同等级的社会身份。户籍制度严重制约了中国社会流动性，损害了社会公平。由于高校毕业生的流动也要受到户籍的制约，因此户籍制度也严重限制了高等教育的社会流动功能。

改革开放以后，政府着手开展户籍登记和管理的改革。经过三十多年的努力，目前户籍制度在中小城市已经放开，保留户籍限制的主要是大城市。近年来，许多大城市爆发“抢人大战”，对高校毕业生的户籍限制出现明显改观。2017年6月，武汉推出人才新政，规定留汉大学毕业生年龄不满40周岁，凭毕业证即可申请登记为武汉市常住户口，硕士研究生、博士研究生不受年龄限制，拉开了城市“抢人大战”的序幕。2018年5月，天津对外宣布启动《“海河英才”行动计划》，把这场“抢人大战”推上顶峰。该计划规定，全日制高校本科毕业生不超过40周岁，硕士研究生不超过45周岁，博士研究生不受年龄限制，可直接落户天津。此外，南京、杭州、成都、西安、宁波、沈阳、长沙、珠海、苏州、郑州、石家庄等多个城市也都相继推出人才政策，吸引高校毕业生、高层次人才、海外人才落户发展。

这场全国范围的抢人大战，其背景是中国已经走到了一个巨大的历史转折点，面临产业转型、消费升级、人口老龄化等诸多挑战。各地纷纷出台“人才新政”，除了房产去库存等目标外，一定程度上也是地方在未雨绸缪应对人口老龄化的挑战。近十多年来，全国老年人口（65岁以上）占比和老年抚养比不断攀升。2016年，全国老年人所占比重已经达到10.8%，总抚养比37.9%。根据国际标准，一个国家60岁以上老年人口达到总人口总数的10%，或65岁以上老年人口占人口总数7%以上，就属于人口老龄化国家。2017年我国65岁以上老年人口占总人口比重又有攀升，达到11.4%的水平。而当前参与“人才大战”的城市呈现出显著高于全国平均水平的人口老龄化特征：2016年，65岁以上老年人占比中成都为14.5%，武汉为13.7%，南京为11.8%，西安为10.89%，均高于全国平均水平。老年人口比例攀升，人口抚养负担日益加重，各城市经济社会发展对外来劳动力的依赖程度不断增强，这是各地“抢人”的深层次原因。

众多城市出台的各种“人才新政”，使多数大城市限制高校毕业生自由迁徙的户籍藩篱悄然撤销，高等教育的社会流动功能明显提升。

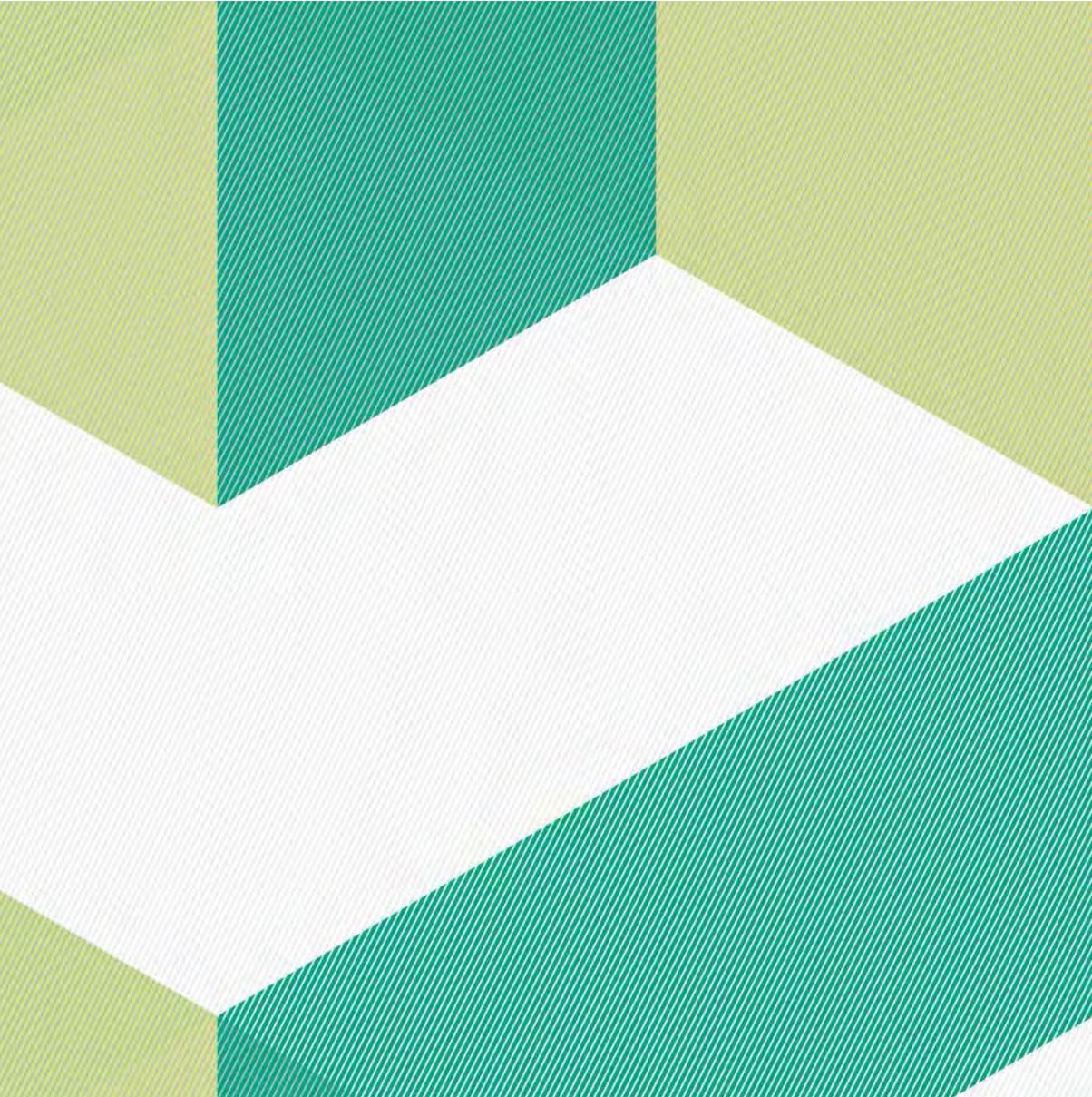
众多城市出台的各种“人才新政”，使多数大城市限制高校毕业生自由迁徙的户籍藩篱悄然撤销，高等教育的

社会流动功能明显提升。由于高校毕业生约占中国新增劳动力的三分之一，这也大大提升了全社会的流动性。



徐平华教授

徐平华，1964年生，中央党校经济学部教授、经济学博士，曾任中央党校经济学部微观经济学教研室主任、区域经济学教研室主任等职。在中央党校主体班次主要讲授“社会主义市场经济理论与实践”、“国有企业改革”、“共享发展与增进人民福祉”等课程。主要研究方向为：社会主义市场经济理论、就业、国有企业改革。出版《就业与增长》、《国有企业的过去、现在和未来》、《政府与市场》等著作十余部，在《人民日报》、《光明日报》、《当代经济研究》等刊物发表论文百余篇。



WOHLFAHRTSSTAAT UND INTERGENERATIVE SOZIALE MOBILITÄT IN DEUTSCHLAND

 Prof. Dr. Elmar Rieger

Gegenüber Fragen nach den Strukturen und Entwicklungen in den Mustern der sozialen Ungleichheit haben in der Forschung zur Wirklichkeit der deutschen Sozialpolitik Fragen nach der intergenerativen sozialen Mobilität, also des Auf- oder Abstiegs der Individuen auf der Einkommensleiter und im gesellschaftlichen System der Statusdifferenzierungen über die Generationen hinweg, sehr viel weniger Aufmerksamkeit gefunden. So taucht zum Beispiel in einer systematisch angelegten Bestandsaufnahme der Forschungslage zum Wohlfahrtsstaat der Bundesrepublik, einem Gemeinschaftswerk der wichtigsten mit Sozialpolitik befassten Forscherinnen und Forscher aus der Politikwissenschaft, der Soziologie und der Ökonomik, die Problematik der sozialen Mobilität überhaupt nicht auf.¹ Diese Vernachlässigung hängt auch mit der Eigenart bzw. der historischen Schwerpunktsetzung der Sozialpolitik in Deutschland zusammen. Dabei ist das vergleichsweise geringe Interesse an Fragen der sozialen Mobilität auch deshalb bemerkenswert, weil die Bedeutung und die Bewertung sozialer Ungleichheit sehr stark von der intergenerativen Mobilität abhängig sind. Ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit ist dann relativ problemlos und wirft wenig Fragen nach Gerechtigkeit (und entsprechend gesteigertem sozialpolitischem Engagement des Staates) auf, wenn es eine hohe Mobilitätsrate gibt. Soziale Ungleichheit ist dann eher das legitime Ergebnis von Chancengleichheit. Umgekehrt bedeuten ein hohes Maß an Ungleichheit mit niedrigen Mobilitätsraten eine starke familiäre Verfestigung gesellschaftlicher Differenzierungen und eine Missachtung der Gebote der Leistungsgerechtigkeit.² Im Folgenden werden zunächst die Eigenart von Wohlfahrtsstaat und Sozialpolitik in Deutschland skizziert und ihre historische Genese im Umriss

1 Vgl. Busemeyer, Marius R. u. a., Hrsg. (2013): Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main und New York.

2 Vgl. Berthold, Norbert; Gründler, Klaus (2018): Ungleichheit, soziale Mobilität und Umverteilung, Stuttgart, S. 126 f.

rekonstruiert. Anschließend wird die aktuelle Struktur der intergenerativen sozialen Mobilität in der Bundesrepublik dargestellt und im internationalen Vergleich eingeordnet. Dabei zeigt sich ein im Kontext der eher "konservativ" orientierten bundesrepublikanischen Sozialpolitik überraschend hohes Maß an sozialer Mobilität. In diesem Befund ist wohl auch der Grund dafür zu suchen, warum in der Bundesrepublik die soziale Ungleichheit eher selten als Problem sozialer Gerechtigkeit thematisiert wird, und die inzwischen stark diskutierten Abstiegsängste der Mitglieder der Mittelschichten mehr eine Sache verzerrter Wahrnehmung und weniger eine harte sozialstrukturelle Tatsache darstellen.³

Der Begriff des Wohlfahrtsstaates wird heute in den akademischen Kontexten der Sozialforschung für die bewertungsfreie Beschreibung und Erklärung der Funktionen und unbeabsichtigten weiteren Wirkungen der Systeme staatlicher Sozialleistungen verwendet. Für das institutionelle Gesamt der Sozialpolitik in Deutschland ist eher der Begriff des positiv bewerteten "Sozialstaats" in Gebrauch. Mit "Sozialstaat" wird auch die Vorstellung von einer verfassungsrechtlich festgezogenen Grenze für die "sozialen" Aufgaben des Staates markiert, zugunsten einer Marktwirtschaft, die als vorrangige Quelle der Produktion von Wohlfahrt gesehen wird, und wo das eigenverantwortliche Individuum einen Raum der Entfaltung und Bewährung findet.⁴ Deshalb ist bei den Politikern der Bundesrepublik ihre Beschreibung als "soziale

Marktwirtschaft" beliebt. So hat der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl im Jahr 1989 anlässlich des 40-jährigen Sozialstaatsjubiläums betont: "Die Soziale Marktwirtschaft hat über ihre Fähigkeit zur Mobilisierung wirtschaftlicher Leistungen sowie durch ihre sozial ausgleichenden und schüt-

Die Soziale Marktwirtschaft hat über ihre Fähigkeit zur Mobilisierung wirtschaftlicher Leistungen sowie durch ihre sozial ausgleichenden und schützenden Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland in Europa zu einem Spitzenplatz verholfen.

3 Vgl. Lengfeld, Holger; Hirsche, Jochen (2009): Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg. Eine Längsschnittanalyse 1984–2007. *Zeitschrift für Soziologie* 38, S. 379–398;

Groh-Samberg, Olaf; Mau, Steffen; Schimank, Uwe (2014): Investieren in den Status: Der voraussetzungsvolle Lebensführungsmodus der Mittelschichten, *Leviathan* 42, S. 219–248;

Nachtwey, Oliver (2016): *Die Abstiegs-gesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne*, Berlin.

4 Vgl. Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1972): Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, in: *Rechtsfragen der Gegenwart*. Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag. Stuttgart, S. 11–36.

zenden Prinzipien der Bundesrepublik Deutschland in Europa zu einem Spitzenplatz verholfen".⁵

Der Ausdruck "Wohlfahrtsstaat" wurde zu Beginn des Zweiten Weltkriegs von dem englischen Bischof Temple geprägt, der damit ein friedliches Gegenmodell zum kriegerischen "warfare state" des Nationalsozialismus kennzeichnen wollte.⁶ Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde von deutschen Sozialpolitikern das Modell des britischen Wohlfahrtsstaates, wie es von dem Sozialreformer Beveridge in seinem berühmten Beveridge-Report für die Nachkriegszeit entworfen wurde, als eine den Bürgern entmündigende zentralistische und steuerfinanzierte Versorgung durch den Staat "von der Wiege bis zur Bahre" abgelehnt.⁷ Stattdessen kehrte man zurück zu den zuerst in den 1880er Jahren im Deutschen Reich entwickelten parafiskalisch aufgebauten Sozialversicherungen, die paritätisch finanziert werden durch Beiträge der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und die dezentral organisiert sind mit starken Elementen einer Selbstverwaltung.⁸ Mit dem Begriff des Wohlfahrtsstaates verband sich in der Bundesrepublik auch die negativ bewertete Vorstellung von der umfassenden Herstellung egalitärer Sozialverhältnisse, mit einer auf Umverteilung zielenden systematischen Verknüpfung von progressiver Einkommens- und Vermögensbesteuerung einerseits und Formen von Sozialpolitik andererseits, die den Bezug von Leistungen an den Nachweis von Bedürftigkeit knüpfen. Nicht eine soziale Gleichheit, sondern Sicherheit ist traditionell der oberste Leitwert der Sozialpolitik in Deutschland.⁹ Auch deshalb gilt in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung die deutsche Sozialpolitik als klassisches Beispiel für einen "konservativen" Wohlfahrtsstaat.¹⁰ Damit ist gemeint, dass die Erhaltung gesellschaftlicher Einkommens- und Statusdifferenzen, die sich hauptsächlich als eine Segregation der Berufsgruppen zeigt, ein (unausgesprochenes) Ziel der Sozialpolitik ist,

5 Zitiert nach: Alber, Jens (1998): Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, *Leviathan* 26, S. 199-227, S. 199.

6 Vgl. Spencer, Stephen (2001): William Temple and the Welfare State: A Study of Christian Social Prophecy, *Political Theology* 3, S. 92-101;

Ritter, Gerhard A. (1991): *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München.

7 Vgl. Hockerts, Hans Günther (2011): Das Gewicht der Tradition. Die deutsche Nachkriegssozialpolitik und der Beveridge-Plan, in: Hockerts, Hans Günther (2011): *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945*, Göttingen, S. 43-70.

8 Vgl. Rieger, Elmar (1992): *Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates*, Opladen.

9 Vgl. Hockerts, Hans Günther (2011): Soziale Ungleichheit im Sozialstaat, in: Hockerts, Hans Günther (2011): *Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945*, Göttingen, S. 285-293;

Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Schutz – Sicherheit – Befähigung. Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis, *Zeitschrift für Sozialreform* 55, S. 13-23.

10 Vgl. Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge.

Das wichtigste Merkmal der deutschen Sozialpolitik ist ihr Schwerpunkt in einkommensbezogenen und beitragsfinanzierten Sozialversicherungen mit einer hohen Beitrags-Leistungs-Äquivalenz.

und nicht die Herstellung einer größeren sozialen Gleichheit oder die Förderung sozialer Mobilität. Das wichtigste Merkmal der deutschen Sozialpolitik ist ihr Schwerpunkt in einkommensbezogenen und beitragsfinanzierten Sozialversicherungen mit einer hohen Beitrags-Leistungs-Äquivalenz. Damit kommt zum Ausdruck, dass die Sozialpolitik gegenüber der Wirkmacht der Marktwirtschaft in der Gestaltung der Lebenslagen keine eigenständige und gegen die Verteilungsergebnisse der Marktwirtschaft gerichtete "politische" Größe sein soll. Auch deshalb zeigt sich der deutsche Wohlfahrtsstaat im Ausbau sozialer Dienste deutlich zurückhaltender als viele andere Länder. Dieser Bereich ist in den skandinavischen Ländern sehr viel stärker ausgebaut, mit entsprechend größeren Effekten sowohl für die Geschlechterungleichheit wie auch für die intergenerative soziale Mobilität.¹¹

Im Grunde gilt diese konservierend-konservative Kennzeichnung des deutschen Wohlfahrtsstaates bis heute: soweit von der Sozialpolitik Wirkungen im Sinne der Egalisierung von Lebensverhältnissen oder von einer gesteigerten sozialen Mobilität im Generationenverlauf ausgehen – und damit ist dann die Aufwärtsmobilität aus den unteren sozialen Schichten und die größere Bildungsbeteiligung ihrer Mitglieder in den höheren Einrichtungen des Bildungswesens gemeint – sind das eher ungeplante Nebenfolgen des Ausbaus der sozialen Sicherungseinrichtungen und weniger das Ergebnis einer gezielten staatlichen Politik, die dem Druck der öffentlichen Meinung folgen würde. Stattdessen kann man festhalten, dass Gleichheits- und soziale Mobilitätseffekte nach dem Zweiten Weltkrieg im Wesentlichen dadurch zustande kamen, dass durch die umfassende Reform der Sozialversicherungen mit dem Ziel einer Einkommenssicherung auf hohem Niveau (umlagenfinanzierte "dynamische Rente", arbeitgeberfinanzierte "Lohnfortzahlung im Krankheitsfall", relativ hohe Einkommensersatzraten in der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe) in den Arbeiter- und Angestelltenfamilien Ressourcen frei wurden für Bildungsinvestitionen in Kinder.¹² Eine ähnliche Wirkung haben das sogenannte "Ehegattensplittung", also die Erhöhung der

11 Vgl. Lewis, Jane (2006): Work/Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies: The Interpretation of Policy Trajectories at the EU Level and the Meaning of Gender Equality, *Journal of European Public Policy* 13, S. 420-437.

12 Vgl. Hockerts, Hans Günther (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart.

Haushaltseinkommen durch die starke steuerliche Begünstigung der Ehe bzw. der Familie, und die stetige Ausweitung und Steigerung der Kindergeldleistungen. Gleichzeitig nahm nach dem "Babyboom" der ersten beiden Nachkriegsjahrzehnte die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Familie ab, was ebenfalls dazu beitrug, dass ein größerer Teil der Haushaltseinkommen in die Bildung der Kinder investiert werden konnte. Dieser Effekt wurde noch dadurch verstärkt, dass der Besuch der Hochschulen abgesehen von niedrigen Verwaltungsgebühren (und abgesehen von einem kurzen, Episode gebliebenen Zeitabschnitt mit hohen "Studiengebühren" in einigen Bundesländern) kostenfrei geblieben ist.

Die gegenwärtige Leistungs- und Organisationsstruktur des Wohlfahrtsstaates in Deutschland ist also weniger das Ergebnis einer rationalen Steuerung der Sozialpolitik mit Blick auf soziale Mobilität und die Verwirklichung von Chancengleichheit oder die Steigerung wirtschaftlicher Produktivität mit Mitteln der Sozialpolitik, sondern sehr viel mehr das Resultat eines Kampfes um die Sozialpolitik als Mittel der Legitimierung des autoritären Systems des deutschen Kaiserreichs und dann der parlamentarischen Demokratie in der Weimarer Republik und in der Bundesrepublik. Mit anderen Worten: die Eigenart des Wohlfahrtsstaates in Deutschland lässt sich im Grunde nur historisch verstehen, also weniger mit Blick auf seine Funktionen für die Sozialstruktur, den Bevölkerungsaufbau und ihr Wachstum, und auch nicht, bzw. nur eingeschränkt, mit Blick auf seine Funktionen für die Marktwirtschaft und den Kapitalismus.

Am Anfang der Sozialpolitik als eine Sache des Bundesstaates bzw. des Deutschen Reiches stand die Kaiserliche Botschaft, die am 17. November 1881 zur Eröffnung des deutschen Reichstags verlesen wurde.

"Wir Wilhelm, von Gottes Gnaden Deutscher Kaiser, König von Preußen etc., thun kund und fügen hiermit zu wissen:

[...] Schon im Februar dieses Jahres haben Wir Unsere Ueberzeugung aussprechen lassen, daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege der Repression sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohles der Arbeiter zu suchen sein werde. Wir halten es für Unsere Kaiserliche Pflicht, dem Reichstage diese Aufgabe von neuem ans Herz zu legen, und würden Wir mit um so größerer Befriedigung auf alle Erfolge, mit denen Gott Unsere Regierung sichtlich gesegnet hat, zurückblicken, wenn es Uns gelänge, dereinst das Bewusstsein mitzunehmen, dem Vaterlande neue und dauernde Bürgschaften seines inneren Friedens und den Hilfs-

Die Eigenart des Wohlfahrtsstaates in Deutschland lässt sich im Grunde nur historisch verstehen, also weniger mit Blick auf seine Funktionen für die Sozialstruktur, den Bevölkerungsaufbau und ihr Wachstum.

bedürftigen größere Sicherheit und Ergiebigkeit des Bestandes, auf den sie Anspruch haben, zu hinterlassen."

Bismarck ging es bei seinen sozialpolitischen Initiativen um die Gewinnung von Loyalität der Arbeiter und Angestellten für das neue Deutsche Reich, das ja im Grunde eine Gründung von Oben war, keine Sache einer revolutionär durchgesetzten Volksherrschaft, und wo ein stark aristokratisch geprägtes Preußen dominierte. Die politische Dimension der Sozialversicherungspolitik Bismarcks äußerte sich vor allem darin, dass mit den neuen Sozialleistungen des Staates Forderungen nach demokratischen Mitwirkungsrechten und nach Koalitions- bzw. Vereinigungsfreiheit für die Arbeiter abgewehrt werden sollten. Seine Sozialpolitik sollte seine mit Organisations- und Versammlungsverboten arbeitende Bekämpfung der sozialistischen Arbeiterbewegung unterstützen, eine Politik, die als "Zuckerbrot und Peitsche" charakterisiert wurde.¹³ Bismarcks Vorbild für eine staatliche Rentenversorgung war eine Reform in Frankreich, die jedem Arbeiter über 70 Jahre einen festen, für alle gleichen Geldbetrag ausbezahlte. Bismarck scheiterte mit dieser Reformidee. Stattdessen wurde eine Arbeiterrentenversicherung gegründet, mit einer föderalen bzw. dezentralen Struktur, finanziert nach einem Kapitaldeckungsverfahren und parafiskalisch organisiert, d. h. außerhalb der staatlichen Finanzwirtschaft und nach dem Prinzip der Selbstverwaltung. Im Reichstag und im Bundesrat wollte man verhindern, dass das Reich selbst, seine Verwaltungsstrukturen und sein Steuersystem, durch die neue Sozialpolitik seine Macht auf Kosten der Bundestaaten ausbauen konnte.¹⁴ Ähnlich konservativ angelegt war auch das Leistungsrecht. Durch das Kapitaldeckungsverfahren würden die ersten Vollrenten erst in 40 Jahren ausbezahlt werden, die Leistungshöhe war sehr niedrig, allein auf die Verhinderung von Armut ausgerichtet, und es gab keine Leistungen für die Witwen. Die Statusdifferenzierung bzw. die statuskonservierende Zielrichtung der Sozialpolitik zeigte sich dann bei der Gründung der Angestelltenrentenversicherung: sie sah höhere Leistungen vor (finanziert durch höhere Beiträge) und sie beinhaltete eine Witwenversorgung (weil Angestelltenwitwen, im Unterschied zu Arbeiterwitwen, eine Arbeitsaufnahme und Erwerbsarbeit nach dem Tod des Ehemannes nicht zugemutet werden sollte). Die Krankenversicherung und die Unfallversicherung war ebenfalls staatsfern und dezentral organisiert, und in beiden Fällen mit starken Elementen einer Selbstverwaltung durch Versicherte und Arbeitgeber.

Diese Staatsferne der Sozialversicherungen und auch ihre strikten

13 Vgl. Machtan, Lothar, Hrsg. (1994): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt am Main und New York.

14 Vgl. Rieger, Elmar (1992): Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, Opladen.

Statusdifferenzierungen wurden ansatzweise bereits in der Weimarer Republik und dann vor allem in der Bundesrepublik abgebaut. Allerdings wurden erst vor wenigen Jahren die Organisationen der Arbeiterrenten- und der Angestelltenrentenversicherungen zusammengelegt, nachdem bereits in den 1970er Jahre das Leistungsrecht angeglichen wurde. Es ist aber nach wie vor eine wichtige Tatsache des deutschen Wohlfahrtsstaates, dass er aufgrund seiner Selbstverwaltungselemente in den Sozialversicherungen und der Berufsgruppenorientierung in der Krankenversicherung eine starke zivilgesellschaftliche Verankerung hat, mit entsprechend hohen Hürden für Rationalisierungs- bzw. Reformprozesse. Aufgrund seiner Finanzierungs- und Verwaltungsstrukturen zeichnen sich die Akteurskonstellationen in der Sozialpolitik durch eine Vielzahl von Vetoplayern aus, was einer rationalen Reformpolitik durch staatliche Instanzen starke Grenzen setzt. Dazu kommt noch eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das die Leistungsansprüche der Versicherten als "Besitzrechte" interpretiert und damit (zum Beispiel) eine "Rentenpolitik nach Kassenlage" ausschließt. Ganz ähnlich ist auch das Leistungsrecht der Fürsorgesysteme hochgradig verrechtlicht, mit der Folge einer starken Belastung der Sozialgerichtsbarkeit.

"Konservativ" war auch die Zielrichtung der Sozialversicherungs- und Fürsorgepolitik mit Blick auf die Marktwirtschaft. Von der Sozialpolitik sollte keine "dekommodifizierende", d. h. den Warencharakter der Arbeit einschränkende Wirkung ausgehen. Als Grundlage für die Wettbewerbsfähigkeit und die Rationalität der Marktwirtschaft galt die möglichst "freie" Arbeitsvertragsgestaltung, und als Wirksamkeitsbedingung für den freien Arbeitsvertrag und eine rationale Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse der Zwang des "Unversorgtheitsrisikos" (Max Weber) des Arbeitnehmers.

Die preußische Gewerbeordnung von 1845, die später dann auch für die reichseinheitliche Gewerbegesetzgebung nach 1871 maßgeblich wurde, ist insofern der Ausgangspunkt für Sozialpolitik, als sie den Grund-

Die preußische Gewerbeordnung von 1845 ist insofern der Ausgangspunkt für Sozialpolitik, als sie den Grundsatz der Vertragsfreiheit durchsetzte.

satz der Vertragsfreiheit durchsetzte: Der Preis für die Arbeitskraft und die konkrete Gestaltung der Arbeitsbedingungen sollen allein aus dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage resultieren. Die preußische Gewerbeordnung ist der Endpunkt einer umfassenden Deregulierung, einer Befreiung der Arbeits- und Wirtschaftsverhältnisse von allen sozialen Belastungen, wie sie bislang in Gesinde-, Zunft- und anderen ständischen Regulierungen Ausdruck fanden. Vor der Durchsetzung der liberalen Gewerbeordnungen gab es weder auf dem Land noch in den Städten zivilrechtliche Gleichheit oder eine Freiheit der

wirtschaftlichen Betätigung. Ein Individualeigentum mit individuellen Verfügungsrechten auf dem Land als Ergebnis der Bauernbefreiung und der Abbau der genossenschaftlich-zünftigen Gewerbeverfassung in den Städten zur Durchsetzung von Marktfreiheit und Marktkonkurrenz waren politische Projekte einer wirtschaftsliberalen Deregulierung. Mit dem alten Recht verschwanden aber auch die sozialen Pflichten des Arbeitgebers, die mit der wirtschaftlichen Unfreiheit einhergegangen waren.¹⁵

Sozialpolitik wurde vor allem deshalb von wirtschaftsliberalen Kräften bekämpft, weil sie Einschränkungen einer freien Verfügung der Arbeitgeber – aber auch der Arbeitnehmer -- über die Arbeitskraft bedeutet, also darauf hinausläuft, dass bestimmte Objekte wirtschaftlicher Verfügung, sei es die Arbeitskraft selbst oder sozialpolitische Güter wie Dienst-, Versicherungs- oder Versorgungsleistungen entweder von der Marktgängigkeit überhaupt ausgeschlossen sind oder dass ihre Marktgängigkeit bestimmten Geboten oder Verboten unterworfen wird.¹⁶ Jede Minderung des Unversorgtheitsrisikos genauso wie Arbeitsvertragsregulierungen und die Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherungen galten auch als Einschränkungen von internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Deshalb wurde im Kaiserreich die Einführung der paritätischen Beitragsfinanzierung durch eine Erhöhung der Zölle zu kompensieren versucht, um einen Ausgleich für die stärkere Kostenbelastung der Betriebe zu schaffen.

In der Weimarer Republik spielte dann die Frage, ob und inwieweit der Ausbau der Sozialpolitik auch eine die Marktwirtschaft fördernde Rolle

spielen kann, eine sehr viel größere Rolle als im Kaiserreich. Gewerkschaften und Arbeiterparteien rechtfertigten hohe Lohnforderungen und den Ausbau der Sozialversicherungen bzw. die Einführung einer Arbeitslosenversicherung als "Produktivitätspeitsche". Damit war gemeint, dass sich Arbeitgeber

und Personalbüros mehr anstrengen würden, unter den veränderten sozialpolitischen Bedingungen ihre Profitabilität und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Es waren freilich weniger die mit Blick auf Armutsverhinderung und soziale Wohlfahrt betriebene Sozialpolitik, die für das weitere Schicksal der Sozialpolitik in der Weimarer Republik ent-

In der Weimarer Republik spielte dann die Frage, ob und inwieweit der Ausbau der Sozialpolitik auch eine die Marktwirtschaft fördernde Rolle spielen kann, eine sehr viel größere Rolle als im Kaiserreich.

15 Vgl. Tober, Holger J. (2000): Deutscher Liberalismus und Sozialpolitik in der Ära des Wilhelminismus, Husum.

16 Vgl. Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft (Studienausgabe), Tübingen, S. 43f.A

scheidend wurden, sondern der Parteienwettbewerb um Wählerstimmen mit Hilfe sozialpolitischer Leistungsversprechen. Hier machte sich ein Strukturmerkmal der parlamentarischen Demokratie auf der Grundlage des Allgemeinen Wahlrechts bemerkbar, das nach Karl Marx auf eine sozialistische Politik hinausläuft: "Das allgemeine Wahlrecht ist [...] für die Arbeiterklasse Englands gleichbedeutend mit politischer Macht; denn das Proletariat bildet dort die große Majorität der Bevölkerung und hat sich in langem, wenn auch versteckt geführtem Bürgerkrieg zum klaren Bewusstsein seiner Klassenlage durchgerungen".¹⁷

Deshalb kritisierte Marx das Gothaer Programm der deutschen Sozialdemokratie. Denn damals zeichnete sich ab, dass die Deutsche Sozialdemokratische Partei im Reichstag sich für Sozial- und insbesondere Sozialversicherungspolitik einsetzen würde und damit ihre strikte Opposition gegen die Monarchie und den Kapitalismus aufgeben würde. Für Marx tauchte damit die Gefahr auf, dass der über die parlamentarischen Mehrheitsverhältnisse erkämpfte sozialpolitische Fortschritt das Bemühen um einen revolutionären Systemwechsel, den Übergang zu Sozialismus, abschwächen würde. Sozialpolitik war in seinen Augen ein Mittel, die sozialen Defizite von Marktwirtschaft und Kapitalismus auszugleichen, mit der Wirkung, dadurch langfristig deren Existenz zu sichern.

Diese Eigenart der parlamentarischen Demokratie, dass das allgemeine und gleiche Wahlrecht eine "sozialistische" Waffe sei, spielte dann in der Bundesrepublik eine große Rolle. Mit dem Hinweis, dass in der neuen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes Arbeitnehmerinteressen immer eine "strukturelle Mehrheit" bilden würden, gegen die keine Gesetzgebung zustande käme, lehnte Kurt Schuhmacher, der erste Vorsitzende der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, die Aufnahme sogenannter "sozialer" Grundrechtsartikel wie zum Beispiel "Recht auf Arbeit" oder "Recht auf soziale Sicherheit" ab.¹⁸ Tatsächlich spielte die Konkurrenz von zwei Volksparteien um die Wählerstimmen der Arbeiter und Angestellten eine entscheidende Rolle für die Strukturierung des Wohlfahrtsstaates in der Bundesrepublik. Das bedeutet aber auch, dass die Rationalität der Sozialpolitik mit Blick auf ihre Wirkungen für die Marktwirtschaft und die soziale Mobilität eine nachgeordnete Rolle spielten. Insgesamt wurde und wird eher darauf geachtet, dass von der Sozialpolitik keine negativen Wirkungen auf die Märkte ausgehen, und weniger darauf, mit Hilfe der Sozialpolitik die Rationalität und Produktivität der betrieblichen und volkswirt-

17 Vgl. Marx, Karl (1852/1960): Die Chartisten, in: Karl Marx und Friedrich Engels, Werke Band 8, Berlin, S. 342-350.

18 Vgl. Niclauß, Karlheinz (1998): Der Weg zum Grundgesetz, Paderborn.

Es ist deshalb keineswegs sicher, dass die liberalen Reformen des Sozialhilfesystems noch lange Bestand haben werden.

schaftlichen Strukturen zu steigern. Ein Beispiel für letzteres sind die sogenannten Hartz-Reformen der rot-grünen Bundesregierung in den Jahren 2003 bis 2005. Die Sozialdemokratische Partei hat dafür mit einer quasi-Spaltung in Form des Aufstiegs einer linken Partei und dem Verlust ihres Status als Volkspartei bezahlt. Es ist deshalb keineswegs sicher, dass die liberalen Reformen des Sozialhilfesystems noch lange Bestand haben werden. Diese Zweifel sind auch deshalb gewachsen, weil mit den Hartz-Reformen auch versprochen wurde, über die Steigerung der Effizienz der Arbeitsmärkte (über die Minderung der Versorgungs- und Sicherheitsniveaus der Sozialpolitik) auch positive Wirkungen für die soziale Mobilität auszulösen. Ob dies tatsächlich der Fall ist, zählt gegenüber der allgemeinen öffentlichen Wahrnehmung, die Hartz-Reformen seien eher das Gegenteil von Sozialpolitik, eher wenig.¹⁹

Das Thema der sozialen Mobilität hat in den letzten Jahren vor allem deshalb an Bedeutung gewonnen, weil im Kontext der Globalisierung die Ungleichheiten der Einkommen und Vermögen erheblich zugenommen haben und Fragen nach der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsstaates aufgeworfen hat. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Einkommensungleichheit im langfristigen historischen Vergleich.

Die Zunahme der Ungleichheit zeigt sich auch mit Blick auf das zentrale Ungleichheitsmaß, den Gini-Koeffizienten. Abbildung 2 zeigt die Entwicklung seit Mitte der 1980er Jahre. Bemerkenswert ist dabei die hohe Ungleichheit der Haushaltseinkommen. Diese Zunahme wird mit dem Verweis auf die Steigerung der Frauenerwerbstätigkeitsrate und den Umstand zu erklären versucht, dass Gutverdiener eher Gutverdiener heiraten ("assortative mating"). Im internationalen Vergleich ist zu erkennen, dass in den skandinavischen Ländern, aber auch in Japan, Südkorea und der Schweiz der Gini-Koeffizient niedriger liegt als in der Bundesrepublik, die Ungleichheiten der Haushaltseinkommen in den angelsächsischen Ländern und in Südeuropa aber höher ausfallen.²⁰

19 Vgl. Rieger, Elmar (2002): Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Sozialpolitik seit 1998, Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47, S. 3-12;

Wehler, Hans-Ulrich (2013): Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland, München.

20 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S. 17.

Abbildung 1²¹: Einkommensanteil der oberen 1 Prozent

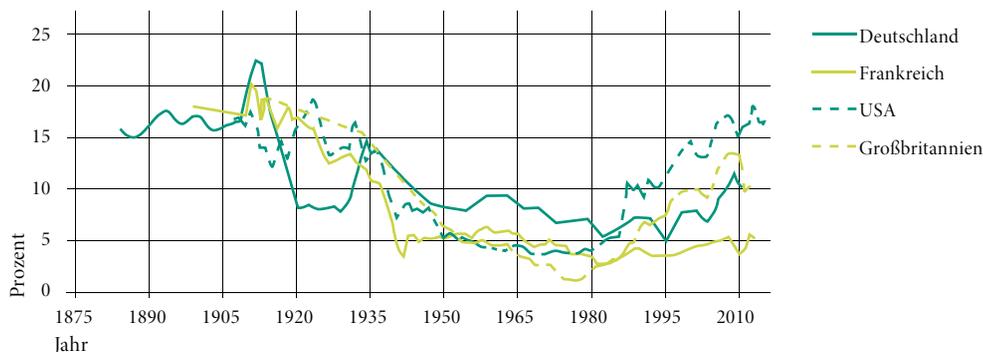


Abbildung 2²²: Gini-Koeffizient der Stundenlöhne und Haushaltsarbeitseinkommen Deutschland 1983-2012



Welche Rolle spielt der Wohlfahrtsstaat bei dieser Steigerung sozialer Ungleichheit? Abbildung 3 zeigt die deutliche Reduktion der Ungleichheit der Haushaltseinkommen durch die steuer- und sozialpolitische Umverteilung. Dieser vergleichsweise starke Effekt des Wohlfahrtsstaates dürfte bereits aufgrund seiner Größe und seinem Schwerpunkt in den Transferleistungen zustande kommen. In Deutschland liegt seit den 1970er Jahren die Sozialleistungs-

21 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S.13.

22 Vgl. Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S. 17.

Abbildung 3²³: Gini-Koeffizienten der Haushaltseinkommen vor und nach Umverteilung

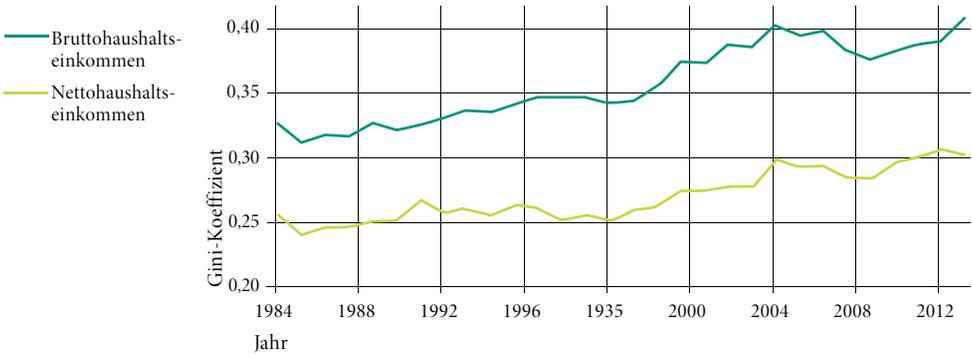
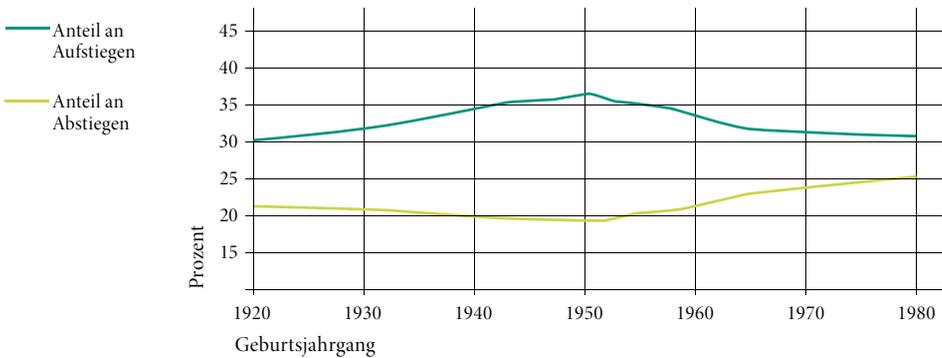


Abbildung 4²⁴: Entwicklung von Aufstiegen und Abstiegen in Deutschland



quote (Sozialausgaben des Staates in Prozent des Bruttoinlandprodukts) mehr oder weniger konstant bei ca. 30 Prozent. Der Wert für das Jahr 2015 liegt bei 29,2 Prozent. In Europa liegt Frankreich mit knapp 34 Prozent an der Spitze der Rangfolge der Sozialleistungsquote, während Litauen mit knapp 15 Prozent den niedrigsten Wert ausweist (Zahlen nach IAQ, Sozialpolitik aktuell).

23 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S. 21.

24 Pollak, Reinhard (2012): Soziale Mobilität in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland, Düsseldorf, S. 7.

Abbildung 4 zeigt die Entwicklung von sozialen Auf- und Abstiegen in Deutschland nach den Geburtsjahrgängen. Die Differenz drückt die absolute Mobilität aus. Diese Zahlen zeigen ein deutliches Muster abnehmender sozialer Mobilität. Bei der Interpretation ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich hinter den Zahlen markante Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland verstecken. Die Abstiegs- und die Aufstiegsrate fällt in Ostdeutschland deutlich geringer aus als in Westdeutschland. Dieser Befund einer sinkenden sozialen Mobilität in Ostdeutschland wird auch von Forschungsarbeiten bestätigt, die andere Daten nutzen.²⁵

Es wurde bereits darauf aufmerksam gemacht, dass selbst ein hohes Maß an sozialer Ungleichheit oder eine stärkere Zunahme im Zeitverlauf nicht unbedingt auch Gerechtigkeitsprobleme und stärkere Forderungen nach Umverteilung bedeuten müssen. Entscheidend für die Wahrnehmung und Bewertung der Ungleichheitsverhältnisse einer Gesellschaft ist die soziale Mobilität im Generationenverlauf. Der zentrale Indikator für intergenerative Mobilität ist die Einkommenselastizität.

Entscheidend für die Wahrnehmung und Bewertung der Ungleichheitsverhältnisse einer Gesellschaft ist die soziale Mobilität im Generationenverlauf.

Dieses Maß zeigt als Prozentwert an, wie stark das Einkommen des erwachsenen Sohnes mit dem des Vaters korreliert ist. Ein niedriger Wert bedeutet eine hohe Mobilität im Sinne einer guten Chance, auf der Einkommensleiter aufzusteigen, und umgekehrt ein hoher Wert eine geringe Mobilität und damit eine starre soziale Schichtung.²⁶ Abbildung 5 gibt die Maßzahlen für 22 Länder auf der Grundlage von vergleichbaren Daten. Sie zeigt, dass die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eher im Mittelfeld liegt. Während die Zahlen für die skandinavischen Länder eine sehr geringe Prägekraft des familiären Hintergrunds zeigen, präsentieren sie für Südamerika, Großbritannien, Frankreich, die USA und südeuropäischen Ländern sehr viel markanter ausgeprägte intergenerative Ungleichheitsverhältnisse.

Abbildung 6 zeigt den Zusammenhang zwischen intergenerativer sozialer Mobilität, gemessen als Einkommenselastizität zwischen Vätern und Söhnen, und der sozialen Ungleichheit. Hier wird erkennbar, dass niedrige soziale Mobilitätsraten (die durch eine hohe Korrelation zwischen den Einkommen der Väter und der Söhne angezeigt werden)

25 Vgl. Stawarz, Nico (2013): Inter- und intragenerationale soziale Mobilität. Eine simultane Analyse unter Verwendung von Wachstumskurven, Zeitschrift für Soziologie 42, S. 385-404.

26 Vgl. Berthold, Norbert; Gründler, Klaus (2018): Ungleichheit, soziale Mobilität und Umverteilung, Stuttgart, S. 126 f.

Abbildung 5²⁷: Schätzungen der intergenerativen Einkommenselastizität zwischen Vätern und Söhnen

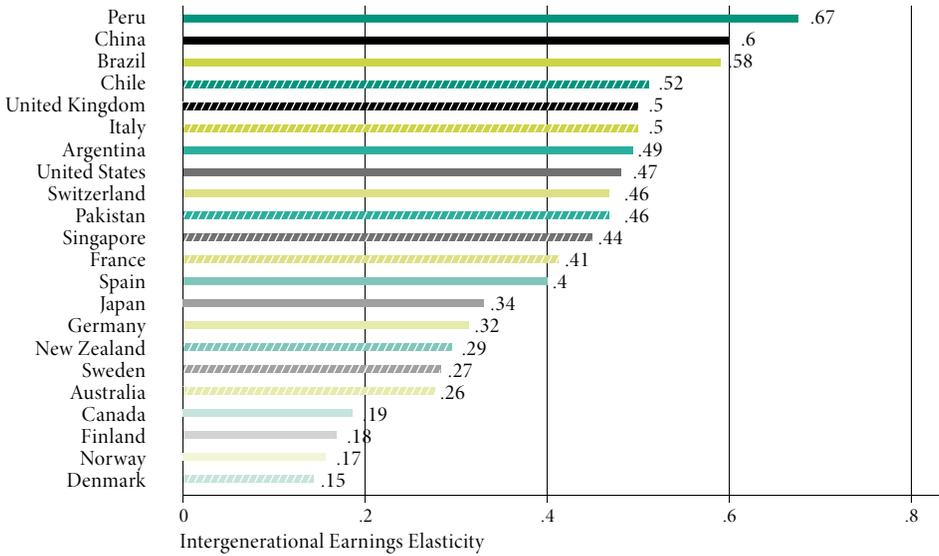
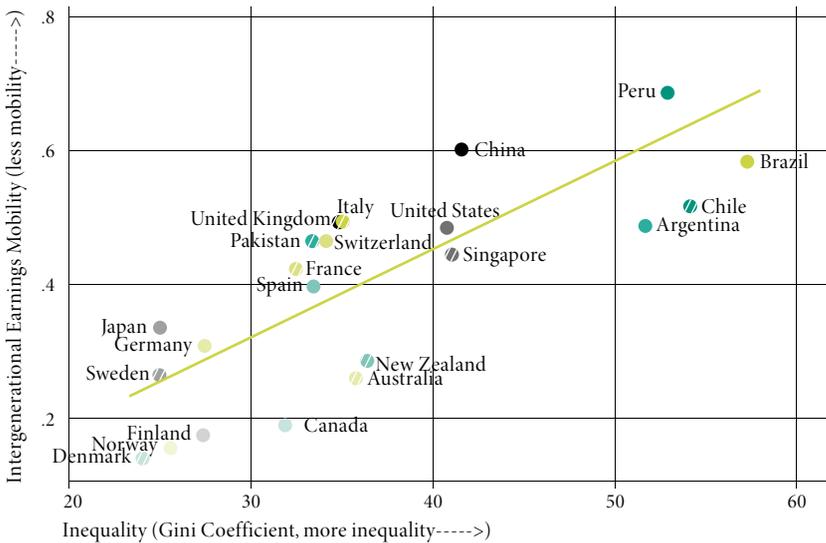


Abbildung 6²⁸: Der Zusammenhang zwischen intergenerativer sozialer Mobilität und sozialer Ungleichheit



27 Corak, Miles (2016): Inequality from Generation to Generation, The United States in Comparison (Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 9929), S. 10.

28 Corak, Miles (2016): Inequality from Generation to Generation, The United States in Comparison (Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 9929), S. 11.

mit einem hohen Maß an sozialer Ungleichheit einher geht. Auch hier liegt Deutschland eher im Mittelfeld des internationalen Vergleichs. Die skandinavischen Länder sehen sich offenbar sehr viel besser in der Lage, sowohl den Einfluss der Herkunft auf das soziale Schicksal der Kinder sehr klein zu halten, also eine hohe Mobilitätsrate zu erreichen, wie auch die allgemeinen Ungleichheitsverhältnisse eher einzudämmen. Dieser Graphik kann auch entnommen werden, dass der Umfang des Wohlfahrtsstaates, gemessen als Sozialleistungsquote am Bruttoinlandsprodukt, nicht bereits als solcher einen positiven Einfluss auf die intergenerative soziale Mobilität hat. So hat Frankreich eine höhere Sozialleistungsquote als Deutschland, aber eine niedrigere Mobilitätsrate, während Japan mit einer deutlich niedrigeren Sozialleistungsquote als Deutschland ein ähnliches Maß an sozialer Mobilität erreicht.

Dass in den Sozialwissenschaften kaum Verbindungen gezogen werden zwischen den Strukturen des Wohlfahrtsstaates und intergenerativen Mobilitätsstrukturen hängt auch damit zusammen, dass der Bereich, der für die Reproduktion sozialer Ungleichheit von zentraler Bedeutung ist, das Bildungswesen, selten als Teil der Sozialpolitikforschung gesehen wurde, während umgekehrt die Bildungsforschung die Wohlfahrtsstaatsforschung ignorierte.²⁹ Seit einigen Jahren wird allerdings unter den Stichworten "Bildungsarmut" und "social investment state" verstärkt danach gefragt, wie eine Sozialpolitik aussehen muss, die längerfristig soziale Abstiegsprozesse verhindern kann.³⁰



Prof. Dr. Elmar Rieger

Elmar Rieger ist Inhaber der Professur für Soziologie, insbesondere Europa- und Globalisierungsforschung an der Universität Bamberg. Er ist Herausgeber und Verfasser mehrerer Monografien und Zeitschriftenartikel zum Themenfeld Sozialpolitik, darunter „Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien: Herausforderungen, Reformen und Perspektiven“ sowie „Kultur versus Globalisierung - Sozialpolitische Theologie in Konfuzianismus und Christentum“. Seine Forschungsschwerpunkte sind die historisch-vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, die Soziologie des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen sowie die soziologische Theorie.

29 Vgl. Busemeyer, Marius R. u. a., Hrsg. (2013): Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main und New York, S. 211.

30 Vgl. Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan (2003): Bildungsarmut, Aus Politik und Zeitgeschichte 21, S. 2-18.

Allmendinger, Jutta; Nikolai, Rita (2010): Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, Soziale Welt 61, S. 105-119.

Esping-Andersen, Gosta, u. a., Hrsg. (2002): Why We Need a New Welfare State, Oxford.



德国的福利国家和代际社会流动

● 埃尔玛·里格尔教授

在有关德国社会政策现实的研究中，相对于社会不平等模式的构架和发展问题，很少有人关注代际社会流动，即个人在收入阶梯上和社会地位分化系统中的跨代上升或下降。例如，政治学、社会学和经济学中最重要的社会政策研究者曾合作开展一个研究，对德意志联邦共和国福利国家研究现状进行了系统性的总结。但是，在该研究中，根本没有提到社会流动这一问题。¹对社会流动问题的忽视与德国社会政策的特点以及历史重点有关。其实，对社会流动问题的关注相对较少这一现象值得注意，因为社会不平等的意义和评估很大程度上取决于代际流动性。如果流动性高，高度的社会不平等相对来说不太会构成问题，也很少引发关于公正（以及相应扩大国家社会政策投入）的问题。这时，社会不平等更多地是机会平等的正当结果。相反，伴随着低流动性的高度不平等则意味着社会分化在家庭中的固化和对绩效公正原则²的蔑视。³本文首先将概述德国福利国家和社会政策的特点，重现其历史起源的轮廓，然后描绘联邦共和国目前的代际社会流动性结构，并进行国际比较。分析显示，尽管联邦共和国的社会政策较为“保守”，社会流动性之高却令人惊讶。这一结论也可以解释，为何联邦共和国很少将社会不平等视为需要探讨的社会公正问题，而近来热议的中产阶级成员对于地位下降的恐惧更多基于一种扭曲的认知，而不是确凿的社会结构性事实。⁴

如今在学术性社会研究语境中，人们一般使用福利国家这一概念来对国家社会保障制度的功能和意料之外的影响进行价值中立的描述和解释。如果要描述德国社会政策的总体制度，人们更多使用具有积极内涵的“社会国家”概念。使用“社会国家”一词也是为了强调一种理念，即宪法为国家的“社会”

1 参见 Busemeyer, Marius R. u. a., Hrsg. (2013): Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main und New York.

2 译者注：公正分配原则之一，指按照个人绩效进行分配。

3 参见 Berthold, Norbert; Gründler, Klaus (2018): Ungleichheit, soziale Mobilität und Umverteilung, Stuttgart, S. 126 f.

4 参见 Lengfeld, Holger; Hirschle, Jochen (2009): Die Angst der Mittelschicht vor dem sozialen Abstieg. Eine Längsschnittdanalyse 1984–2007, Zeitschrift für Soziologie 38, S. 379–398;

参见 Groh-Samberg, Olaf; Mau, Steffen; Schimank, Uwe (2014): Investieren in den Status: Der voraussetzungsvolle Lebensführungsmodus der Mittelschichten, Leviathan 42, S. 219–248;

参见 Nachtwey, Oliver (2016): Die Abstiegsgesellschaft. Über das Aufbegehren in der regressiven Moderne, Berlin.

任务确定了明确界限，以支持被视为创造福利主要来源的市场经济，在这种市场经济中，自我负责的个人能找到自我实现、自我证明的空间。⁵因此，联邦共和国的政治家们喜欢称之为“社会市场经济”。1989年，德国当时的总理赫尔穆特·科尔在社会国家40周年之际强调，“社会市场经济借助其动员经济绩效的能力以及社会平衡和保护原则，帮助联邦共和国占据了欧洲领先地位”。⁶

“福利国家”这一表述源自于英国主教坦普尔。第二次世界大战之初，坦普尔试图提出一个和平模式来对抗纳粹的“战争国家”（warfare state）。⁷第二次世界大战后，德国社会政治家拒绝了由社会改革家贝弗里奇在其著名的《贝弗里奇报告》中为战后时期设计的英国福利国家模式，理由是这种由国家提供的、“从摇篮到坟墓”的保障是对公民权利的剥夺，且实施集中管理，经费来自于税收。⁸政治家们反而回归到了19世纪80年代德意志帝国时期开发的、采用准财政运作模式的社会保险体制，这种保险的资金来自于雇主和雇员双方的等额缴费，实施分散管理，含有强烈的自治色彩。⁹与福利国家概念密不可分的还有全面实现均等社会处境的理念，这一受到负面评价的理念一方面看好累进制所得税、财产税，另一方面注重将证明匮乏作为获得社会保障待遇前提条件的社会政策表现形式，二者被系统地结合起来，以实现再分配。传

统上，社会保障、而不是社会平等是德国社会政策的最高指导价值。¹⁰正因为如此，在福利国家的比较研究中，德国社会政策被视为“保守型”福利国家的典型例子。¹¹这意味着，保持以职业群体隔离为主要表现的收入和

保持以职业群体隔离为主要表现的收入和地位差异才是社会政策的（隐含）目标，而不是创造高度的社会平等或促进社会流动。

地位差异才是社会政策的（隐含）目标，而不是创造高度的社会平等或促进社会流动。德国社会政策的最主要特征是，其重点在于基于收入水平的、经费来源于缴费的社会保险，这种保险具有较高的缴费/待遇比。也就是说，社会政策相对于市场经济的作用来说在对个人生活处境的影响上不应是独立的、与市场经济分配结果背道而驰的“政策性”因素。因此，德国福利国家在发展社会

5 参见 Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1972): Die Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft im demokratischen Sozialstaat der Gegenwart, Rechtsfragen der Gegenwart. Festgabe für Wolfgang Hefermehl zum 65. Geburtstag. Stuttgart, S. 11-36.

6 转引自 Alber, Jens (1998): Der deutsche Sozialstaat im Licht international vergleichender Daten, Leviathan 26, S. 199-227, S. 199.

7 参见 Spencer, Stephen (2001): William Temple and the Welfare State: A Study of Christian Social Prophecy, Political Theology 3, S. 92-101;

参见 Ritter, Gerhard A. (1991): Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich, München.

8 参见 Hockerts, Hans Günther (2011): Das Gewicht der Tradition. Die deutsche Nachkriegssozialpolitik und der Beveridge-Plan, Hockerts, Hans Günther (2011): Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen, S. 43-70.

9 参见 Rieger, Elmar (1992): Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, Opladen.

10 参见 Hockerts, Hans Günther (2011): Soziale Ungleichheit im Sozialstaat, Hockerts, Hans Günther (2011): Der deutsche Sozialstaat. Entfaltung und Gefährdung seit 1945, Göttingen, S. 285-293;

参见 Kaufmann, Franz-Xaver (2009): Schutz – Sicherheit – Befähigung. Dauer und Wandel im Sozialstaatsverständnis, Zeitschrift für Sozialreform 55, S. 13-23.

11 参见 Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.

保障待遇方面比其他很多国家要明显保守。在北欧国家，社会保障发展的力度要大得多，相应地对性别平等和代际社会流动的影响也更大。¹²

德国福利国家这一以维持现状为目标的，保守的特征至今基本仍然适用：如果社会政策导致生活条件均等化或代际社会流动性增加（后者指的是较低社会阶层成员的向上流动以及享受高等教育人数增加），那么这些倒不如说是社会保障制度扩大带来的计划外的附加结果，而很少是顺随民意、有的放矢的国家政策带来的结果。相反可以看到，二战后之所以能出现平等效应和社会流动效应，根本原因在于以保障高水平收入为目的的社会保险综合改革（现收现付型的“动态养老金”，由雇主支付的“病假工资续发”，相对较高的失业保险和失业救济收入替代率）为工人和职员家庭释放出资源，可用于投资子女的教育。¹³所谓的“夫妻共同报税”制度，即通过对婚姻、家庭实行大幅度的税收优惠来增加家庭收入，以及不断扩大和提高的子女补贴费，也产生了类似的影响。与此同时，战后头二十年的“婴儿潮”过后，家庭平均子女数量有所下降，这也有助于提高子女教育投资在家庭收入中的比例。除了少量的管理费用（以及个别联邦州一度短期采用过的高额“大学学费”），就读大学一直是免费的，就更为这一效应推波助澜。

因此，德国福利国家目前的社会保障和组织架构与其说是为了促进社会流动、实现机会平等或是为了借助社会政策手段提高经济生产率而理性调控社会政策的结果，不如说是围绕社会政策展开斗争的结果，是德意志帝国专制制度和后来的魏玛共和国以及德意志联邦共和国议会民主制合法化的手段。换言之，德国福利国家的特殊性基本上只能从历史角度来理解，而不能从其对社会结构、人口结构和人口增长的作用来理解，也不能或只是有限地从其对市场经济和资本主义的作用上来理解。

社会政策成为联邦国家或者说德意志帝国的事务，其起源可以追溯到1881年11月17日新一届德意志帝国国会开局时所宣读的皇帝诏书。

“朕威廉——上帝所庇护的德国皇帝、普鲁士国王——宣布并责令周知：

[……]早在今年2月，朕就表达了朕的观念，即想要疗愈社会创伤，不能仅仅依靠镇压社会民主党人的骚乱，而是同样要积极促进工人的福祉。朕认为，作为皇帝，朕有义务再次提醒国会重视这一任务。如果我们有朝一日能具有这样一种意识——愿给祖国留下新的、永久的内部和平保障，为贫困者提供他们有权获得的更多保障和慷慨援助，朕就可以更加欣慰地回顾显然由上帝赐予朕的统治的种种成就。”

新德意志帝国从根本上来说是自上而下建立的，而不是通过革命实现的民主统治，在这个帝国中，具有强烈贵族统治色彩的普鲁士占主导地位。俾斯麦的社会政策倡议旨在为新德意志帝国赢得工人和职员的忠诚。俾斯麦社会保险政策的政治意义主要体现在用新型的国家社会保障待遇来抵挡工人关于民主参与权、缔结政治联盟的自由以及结社自由的要求。俾斯麦用社会政策支持其以禁止建立组织和禁止集会为手段对社会主义工人运动开展的打击。这一政策被

12 参见 Lewis, Jane (2006): Work/Family Reconciliation, Equal Opportunities and Social Policies: The Interpretation of Policy Trajectories at the EU Level and the Meaning of Gender Equality, *Journal of European Public Policy* 13, S. 420-437.

13 参见 Hockerts, Hans Günther (1980): Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland: Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957, Stuttgart.

称为是“胡萝卜加大棒”。¹⁴ 俾斯麦的国家养老保险借鉴了法国的一项改革，该改革为每位 70 岁以上的工人发放固定、等额的养老金。俾斯麦未能成功实施这一改革理念。相反，德国建立起了联邦制的工人养老保险，实行分散管理和资金积累制，采用准财政组织形式，即设置于国家财政之外且遵循自治原则。帝国国会和联邦参议会希望以此阻止帝国本身、帝国的行政构架和税收系统利用新的社会政策扩张，从而损害联邦州的利益。¹⁵ 社会保障待遇权的设计也同样保守。资金积累制下，40 年后才能支付第一批全额养老金；待遇水平非常低，仅能避免陷入贫困，而且没有为遗孀提供养老金。社会政策旨在区分以及维护社会地位，这一目标在随后设立的职员养老保险上得到充分体现：该项保险规定了较高的待遇水平（经费来源于高额缴费），并包含遗孀养老金（因为与工人的遗孀不同，不应要求职员的遗孀在丈夫去世后接受工作、从事雇佣劳动）。医疗保险和工伤保险也独立于国家体制之外，实施分散管理，两者都含有强大的被保险人和雇主自治成分。

早在魏玛共和国时期，社会保险独立于国家体制之外和严格区分地位的做法就已经初步得到削弱。德意志联邦共和国成立后，情况更是得到很大改变。不过，直到几年前，工人养老保险和职员养老保险才合二为一，但早在 20 世纪 70 年代两者的待遇权已经拉平。然而，德国福利国家仍然存在一种重要的情形：基于社会保险的自治色彩和医疗保险的职业群体取向，德国福利国家具有强大的民间社会根基，这为合理化和改革进程设置了巨大障碍。由于其资金来源构架和管理构架，社会政策行为主体结构的一大特点是存在大量的否决力量，这严重限制了国家机构的理性改革政策。再加上联邦宪法法院在判决中将被保险人的待遇请求权解释为一项“所有权”，从而排除了（例如）“随着财政情况而调整的养老金政策”的做法。福利体制的待遇权也同样高度法定化，结果是为社会法院系统造成了沉重的负担。

对于市场经济而言，社会保险政策和救济政策的目标也甚为“保守”。社会政策不应产生“去商品化”的影响，即限制劳动的商品属性。市场经济的竞争力和合理性的基础是尽可能“自由”地设计劳动合同，而自由劳动合同和合理设计就业条件的生效条件是雇员承受的源自于“无生活来源风险”的强迫（马克思·韦伯）。1845 年的普鲁士工商管理法日后成为 1871 年之后帝国统一商业立法的基础。该法确定了协议自由的原则，从这个意义来讲，构成了社会政策的起点：劳动力的价格和劳动条件的具体设计应完全由供求关系决定。普鲁士工商管理法为全面放松管制、解除对劳动关系和经济关系的所有社会束缚划上了句号，这些束缚此前体现在仆役、行业公会和其他各种等级管制中。自由主义工商管理法实施之前，无论在农村还是在城市，都不存在民事权利的平等和经济活动的自由。作为农民解放运动的结果，在农村出现以个人支配权为特征的个人所有制。在城市削弱以公社、同业公会为主的工商业组织形式，以推行市场自由和市场竞争。两者均是经济自由主义放松管制的政治事业。但是，随着旧法的废除，伴随经济不自由的雇主社会义务也不复存在。¹⁶

14 参见 Machtan, Lothar, Hrsg. (1994): Bismarcks Sozialstaat. Beiträge zur Sozialpolitik und zur sozialpolitischen Geschichtsschreibung, Frankfurt am Main und New York.

15 参见 Rieger, Elmar (1992): Die Institutionalisierung des Wohlfahrtsstaates, Opladen.

16 参见 Tober, Holger J. (2000): Deutscher Liberalismus und Sozialpolitik in der Ära des Wilhelminismus, Husum.

社会政策之所以遭到经济自由主义力量的强烈反对，主要是因为它意味着限制了雇主——也包括工人——对劳动力的自由支配权，会导致经济支配权的某些对象，无论是劳动力本身，还是服务、保险或社会保障待遇等社会政策产品都被排除在市场之外，或其市场准入必须遵守特定规范。¹⁷任何减少无生活来源风险的措施，如对劳动合同的管制和社会保险的雇主缴费额，都被视为对国际竞争力的限制。因而帝国试图通过提高关税来平衡雇主雇员等额缴费机制的实施，以补偿企业所承担成本的上升。

魏玛共和国时期，发展社会政策是否可以发挥以及多大程度上可以发挥促进市场经济的作用，这一问题比在帝国时期得到更多重视。工会和工人阶级政党辩称，提高工资的要求和扩大社会保险以及实施失业保险是驱动“生产力的鞭子”。其含义是，雇主和人事部门必须更加努力，在新的社会政策条件下确保盈利能力和国际竞争力。当然，决定魏玛共和国社会政策后来命运的不是以削减贫困和社会福利为导向的社会政策，而是政党之间的竞争——政党利用社会政策待遇方面的承诺争夺选票。这里体现了基于普选权的议会民主制的一个结构性特征，根据卡尔·马克思的说法，这一特征会导致社会主义政治：“普选权[……]对英国工人阶级来说等同于政治权力：因为无产阶级构成了人口的大多数，它在漫长而隐蔽的内战中，清楚地意识到自己的阶级处境”。¹⁸

因此，马克思批评德国社会民主党的哥达纲领。因为在当时即可以看出，德国社会民主党会在国会中推动社会政策，特别是社会保险政策，从而放弃对君主制和资本主义的强硬反对立场。马克思认为出现了一种危险，即通过赢得议会多数支持而实现的社会政策方面的进步将削弱为实现革命性制度转换，即为向社会主义过渡做出的努力。在他看来，社会政策是消除市场经济和资本主义社会缺陷的一种手段，其效果是保障二者的长期存在。

普遍、平等的选举权是“社会主义”的武器。议会民主制的这一特点后来在德意志联邦共和国发挥了重要作用。德国社会民主党第一任主席库尔特·舒马赫指出，在基本法所确立的新民主制度下，雇员利益始终构成“结构性多数”，国家制定的任何法律都不可能违背这一多数立场。因此，他反对将如“劳动权”、“社会保障权”等所谓“社会”基本权利条款纳入基本法。¹⁹的确，两大全民党围绕工人、职员选票的竞争对于德意志联邦共和国福利国家的形成起到决定性的作用。但是这也意味着，合理性在社会政策对市场经济和社会流动性的影响中扮演次要角色。总体来讲，人们更注意避免让社会政策对市场产生负面影响，而不关注借助社会政策提高企业和国民经济架构的合理性和生产率，过去如此，今天仍然如此。2003—2005年，红绿联盟政府实施的所谓哈茨改革就是后者的例子。社会民主党为此付出了巨大的代价：党几乎分裂——体现为左翼党的崛起，并丧失了全民党的地位。因此，社会救济体制的自由主义改革是否还能长期延续下去，毫无保证。之所以对哈茨改革的质疑会增加，是因为改革者曾承诺，通过（减少社会政策的保障水平从而）提高劳动市场效率，也为社会流动释放积极影响。然而在普通公众的感知中，

17 参见 Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft* (Studienausgabe), Tübingen, S. 43f.

18 参见 Marx, Karl (1852/1960): *Die Chartisten*, Karl Marx und Friedrich Engels, Werke Band 8, Berlin, S. 342-350.

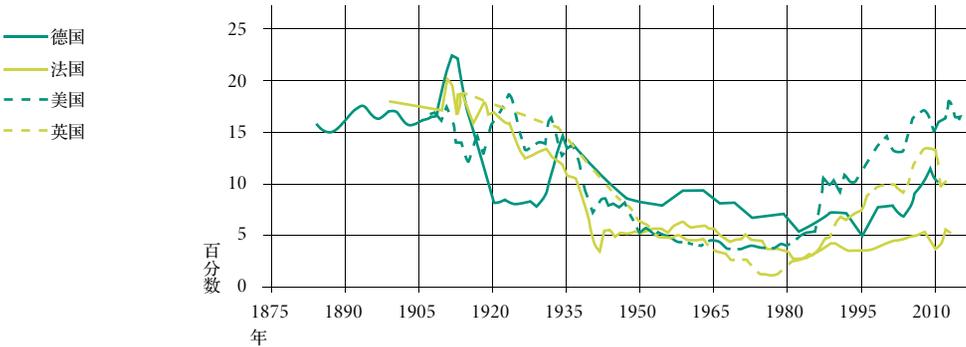
19 参见 Niclauß, Karlheinz (1998): *Der Weg zum Grundgesetz*, Paderborn.

哈茨改革是社会政策的对立面，所以改革事实上是否促进了社会流动反而无足轻重。²⁰

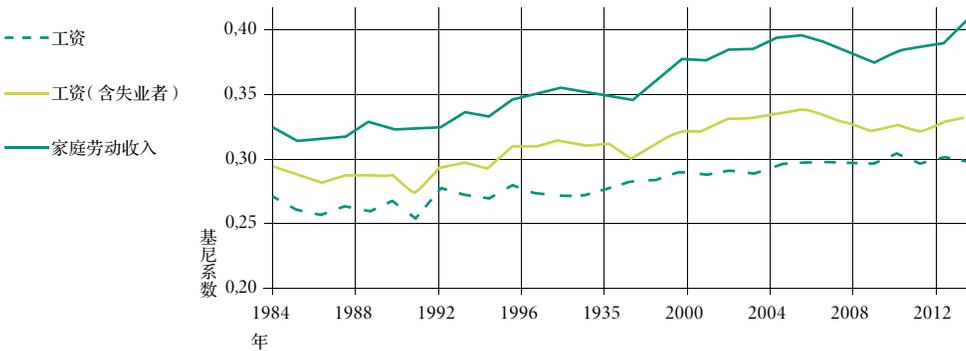
社会流动性问题在最近几年中之所以变得更加重要，主要是因为在全球化的背景下，收入、财产不均加剧，人们对福利国家的效能提出质疑。图一展示了长期历史对比下收入不均的变化。

不平等的加剧也体现在核心的不平等指标基尼系数上。图二体现了上世纪80年代中期以来的变化。值得关注的是家庭收入的严重不均。对此的解释是，女性就业率上升，而且高收入者偏向于与高收入者结合（“选同型婚配”）。

图一²¹：最富裕的1%人口的收入比例



图二²²：德国每小时工资和家庭劳动收入的基尼系数 1983-2012年



20 参见 Rieger, Elmar (2002): Die sozialpolitische Gegenreformation. Eine kritische Analyse der Sozialpolitik seit 1998, Aus Politik und Zeitgeschichte B 46-47, S. 3-12;
参见 Wehler, Hans-Ulrich (2013): Die neue Umverteilung. Soziale Ungleichheit in Deutschland, München.

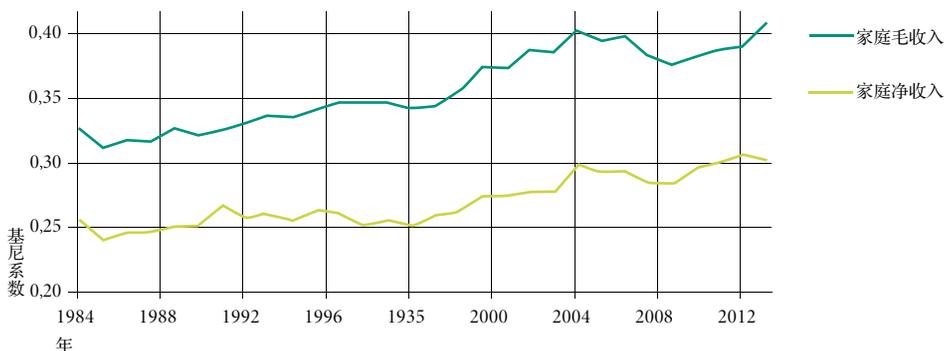
21 参见 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S.13.

22 参见 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S. 16.

通过国际比较可以看到，北欧国家、日本、韩国和瑞士的基尼系数低于德国，但是盎格鲁——撒克逊国家和南欧国家的家庭收入不均要高于德国。²³

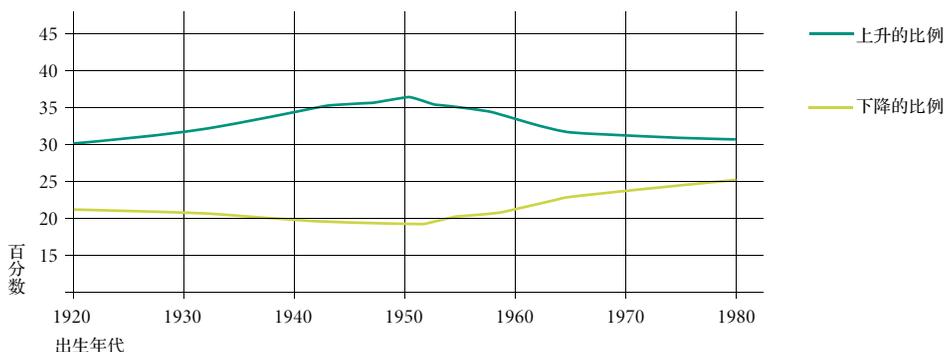
福利国家对于社会不平等的加剧有何种影响？图三展示的是税收和社会政策再分配明显减少了家庭收入的不均。福利国家这一较为强大的影响力很可能基于福利国家在转移支付中的规模和重点。从上世纪 70 年代以来，德国的社会保障率（国家社会保障支出占国内生产总值的比例）差不多维持在约 30% 的水平。2015 年的水平为 29.2%。法国的社会保障率为近 34%，在欧洲名列第一，立陶宛约为 15%，是欧洲的最低水平（数字来源于劳动素质研究所，《最新社会政策》）。

图三²⁴：再分配前后的家庭收入基尼指数



来源：联邦财政部 2017 年：第 21 页。

图四²⁵：德国社会地位上升和下降的发展



23 参见 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S. 17.

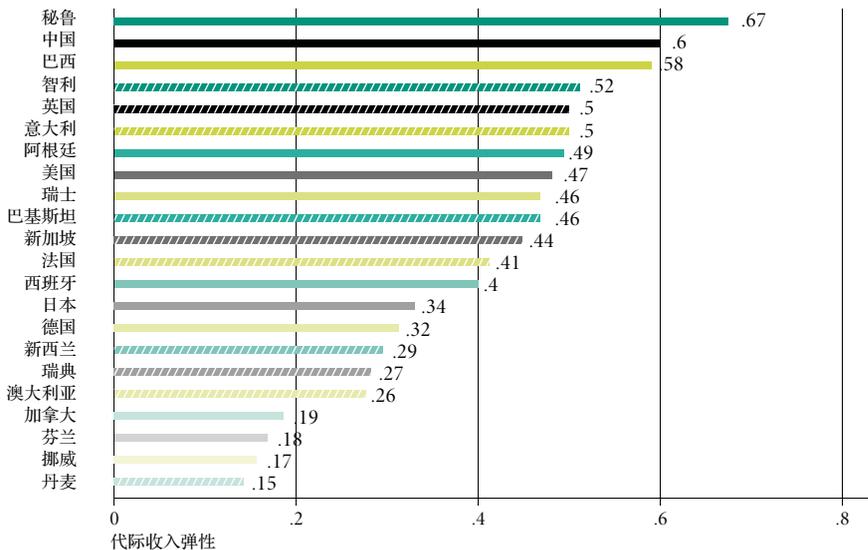
24 参见 Bundesministerium für Finanzen (2017): Einkommensungleichheit und soziale Mobilität. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Finanzen, Berlin, S. 21.

25 参见 Pollak, Reinhard (2012): Soziale Mobilität in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland, Düsseldorf, S. 7.

图四体现的是根据出生年代展示的德国社会地位上升和下降方面的变化。差值代表绝对流动性。数据显示出明显的社会流动性减弱的模式。但是解释结果时需要注意，数字后面隐藏着东、西德的显著差异。东德的上升率和下降率明显低于西德。东德社会流动性下降这一论断也被使用其他数据的研究证实。²⁶上文指出过，哪怕社会存在高水平的社会不平等或者不平等显著增强，随着时间推移也不必然意味着存在公正问题和对再分配的强烈要求。一个社会对不公平状况的感知、评价取决于代际社会流动。代际流动的核心指标是收入弹性。这一指标以百分数体现成年儿子和父亲收入的相关性。数值低意味着高流动性，即在收入阶梯上攀升的机会大。相反，数值高意味着流动性低，即社会阶层固化。²⁷图五展示了基于可比数据的 22 个国家的情况。该图显示，德国在国际比较中处于中等水平。在北欧国家，家庭背景对个人的影响极小，而在南美、英国、法国、美国和南欧国家存在明显的代际不平等状况。

图六展示的是代际社会流动性和社会不平等（反映为父代和子代间的收入弹性）的相关性。可以看出，低水平的社会流动性（反映为父代和子代间收入的高相关性）伴随着高度的社会不平等。德国在这方面也处于国际中等水平。北欧国家显然更擅长将出身对于子女社会处境的影响限制在低水平，即实现高流动性，并且扼制普遍的不平等状况。该图也显示，福利国家的水平（反映为社会保障率）本身并不必然对代际社会流动产生积极的影响。例如法国的社会

图五²⁸：父代和子代间代际收入弹性估算

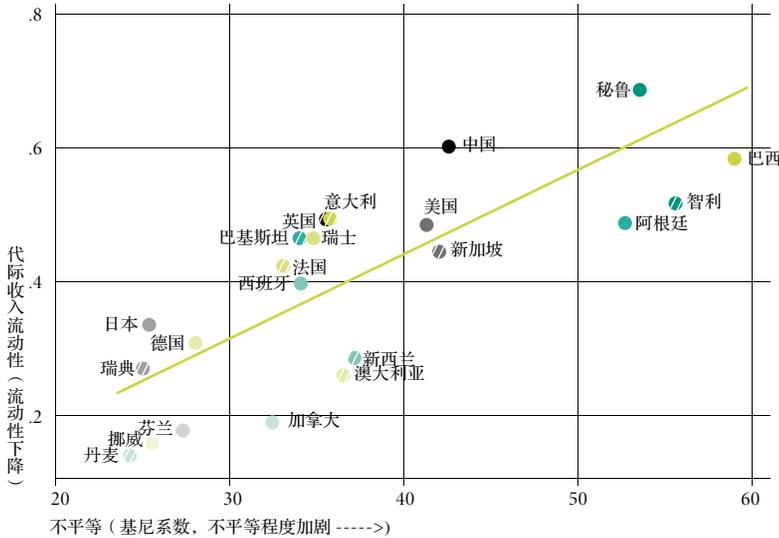


26 参见 Stawarz, Nico (2013): Inter- und intragenerationale soziale Mobilität. Eine simultane Analyse unter Verwendung von Wachstumskurven, Zeitschrift für Soziologie 42, S. 385-404.

27 参见 Berthold, Norbert; Gründler, Klaus (2018): Ungleichheit, soziale Mobilität und Umverteilung, Stuttgart, S. 126 f.

28 参见 Corak, Miles (2016): Inequality from Generation to Generation, The United States in Comparison (Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 9929), S. 10.

图六²⁹：代际社会流动性和社会不平等的相关性



保障率高于德国，但是流动性低于德国，而日本的社会保障率明显低于德国，但是社会流动性与德国相当。

社会科学之所以几乎不将福利国家构架和代际流动构架联系起来，也是因为对于复制社会不平等来说具有核心意义的领域——教育——很少被视为社会政策研究的一部分，反过来，教育研究也忽视了福利国家研究。³⁰ 不过，随着近几年来对于“教育贫困”和“社会投资型国家”的关注，人们也开始更多的探讨什么样的社会政策才能长久阻止社会地位下降的进程。³¹



埃尔玛·里格尔教授

班贝格大学社会学教授，主要从事欧洲和全球化研究。他编著和出版了诸多社会政策领域的专著和文章，其中包括《发达民主国家的福利政策：挑战、改革和前景》、《文化对抗全球化——儒家神学和基督教神学中的社会政策》。他的研究重点是福利国家的历史对比研究、国际法和国际关系社会学以及社会学理论。

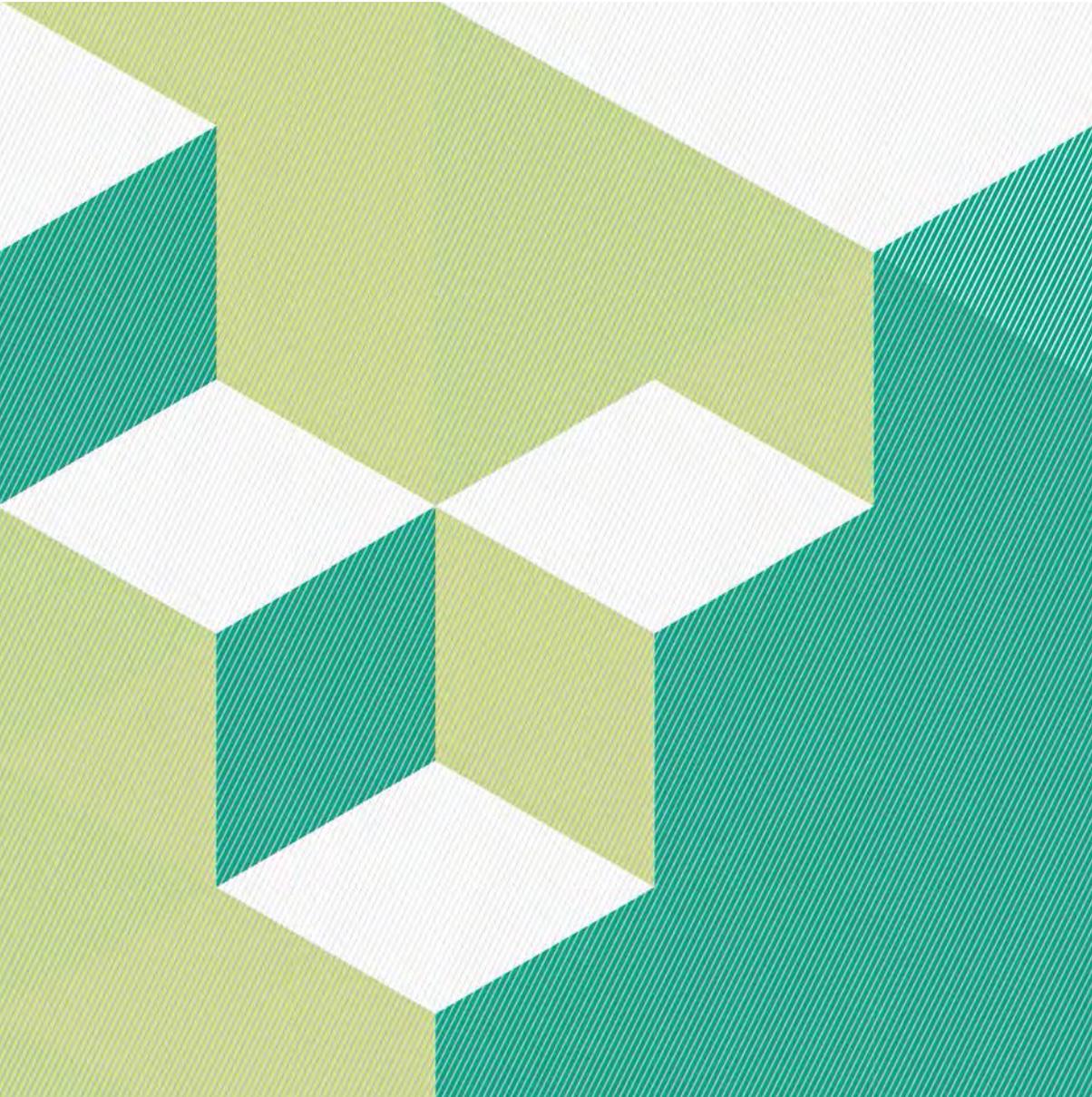
29 参见 Corak, Miles (2016): Inequality from Generation to Generation, The United States in Comparison (Institute for the Study of Labor, Discussion Paper No. 9929), S. 11.

30 参见 Busemeyer, Marius R. u. a., Hrsg. (2013): Wohlfahrtspolitik im 21. Jahrhundert. Neue Wege der Forschung, Frankfurt am Main und New York, S. 211.

31 参见 Allmendinger, Jutta; Leibfried, Stephan (2003): Bildungsarmut, Aus Politik und Zeitgeschichte 21, S. 2-18;

参见 Allmendinger, Jutta; Nikolai, Rita (2010): Bildungs- und Sozialpolitik: Die zwei Seiten des Sozialstaats im internationalen Vergleich, Soziale Welt 61, S. 105-119;

参见 Esping-Andersen, Gosta, u. a., Hrsg. (2002): Why We Need a New Welfare State, Oxford.



INTERGENERATIVE SOZIALE MOBILITÄT IN CHINA: DAS BEISPIEL DER MITGEZOGENEN UND ZURÜCKGELASSENEN KINDER VON ARBEITSMIGRANTEN

 Prof. LIN Mei

Im Zuge des rasant fortschreitenden Urbanisierungsprozesses und der Verlagerung freigesetzter Arbeitskräfte aus ländlichen Regionen in die Städte haben sich in China massive räumliche Bevölkerungsbewegungen vollzogen. Ende 2017 belief sich die Gesamtzahl der sogenannten „mobilen“ Bevölkerung – also Binnenmigranten, die am Zuzugsort nicht über eine Haushaltsregistrierung verfügen, sondern dem Status nach nur einen temporäreren Wohnsitz haben¹ – landesweit auf 244 Millionen. Damit ist auch die Anzahl der Kinder gewachsen, die an den Arbeitsort der Eltern mitgezogen sind, wie die Beispiele Peking und Shanghai zeigen. Ende 2015 lebten mehr als 8,22 Millionen Staatsbürger ohne lokale Haushaltsregistrierung in Peking, darunter rund 687.000 Kinder bis 14 Jahre, die einen Anteil von 8,4 Prozent der zugezogenen Einwohner ausmachten.² Ende Juni 2016 lebten rund 10,1 Millionen Menschen mit temporärem Aufenthaltsstatus in Shanghai, davon rund 873.000 Millionen Kinder bis 14 Jahre sowie 340.000 Jugendliche im Alter von 15 bis 19 Jahren – insgesamt also rund 1,2 Millionen. Dies entspricht jeweils etwa 8,63 beziehungsweise 3,36 Prozent der mobilen Bevölkerung. Innerhalb der jeweiligen Alterskohorte der Gesamtbevölkerung von Peking und Shanghai machen die zugewanderten Kinder einen Anteil von 37,12 Prozent beziehungsweise 44,22 Prozent

Innerhalb der jeweiligen Alterskohorte der Gesamtbevölkerung von Peking und Shanghai machen die zugewanderten Kinder einen Anteil von 37,12 Prozent aus.

-
- 1 A.d.Ü.: Gemeint ist hier der Meldestatus nach dem Hukou-System der Haushaltsregistrierung, dessen ursprünglicher Zweck die Unterbindung der Freizügigkeit war. Seit einer Lockerung dieser Restriktionen Mitte der 1980er Jahre zieht es vor allem aus ländlichen Regionen immer mehr Arbeitskräfte in die urbanen Ballungszentren.
 - 2 Vgl. Yang, Dongping (Hrsg.) (2016): Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 106.

bei den Jugendlichen aus.³ Gleichzeitig gibt es eine große Zahl auf dem Land zurückgelassener Kinder, deren Eltern andernorts erwerbstätig sind und die meist von ihren Großeltern aufgezogen werden. Die besondere Situation der in den städtischen Raum mitgezogenen beziehungsweise der in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kinder von Arbeitsmigranten hängt eng mit dem aktuellen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstadium Chinas zusammen. Als soziales Phänomen sind sie Ausdruck der unausgewogenen städtischen und ländlichen Entwicklung, des ungleichen Zugangs zu grundlegenden öffentlichen Dienstleistungen sowie der Defizite im System der sozialen Sicherung.⁴ Aufgrund dieser Schief lagen gibt es eine Vielzahl von Problemen in der alltäglichen Versorgung und Betreuung sowie auch in der psychischen Gesundheit und Bildungsentwicklung sowohl der mitgezogenen als auch der in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kinder von Arbeitsmigranten, was sich negativ auf deren Aufstiegschancen und soziale Mobilität auswirkt.

1. Aktuelle Situation der mitgezogenen und zurückgelassenen Kinder von Arbeitsmigranten

Die Bezeichnung „zurückgelassene Kinder“ bezieht sich auf Minderjährige unter 16 Jahren, deren Eltern beide außerhalb der Heimatregion erwerbstätig sind oder bei denen ein Elternteil als Arbeitsmigrant auswärts tätig und der andere nicht in der Lage ist, seine elterliche Sorgspflicht zu erfüllen.⁵ Ende 2016 machten das Ministerium für Zivile Angelegenheiten, das Bildungsministerium und das Ministerium für Öffentliche Sicherheit gemeinsam Daten publik, die sie im Rahmen einer breitflächigen Untersuchung erhoben hatten. Demzufolge beläuft sich die Anzahl zurückgelassener Kinder – hier definiert als Kinder bei denen sich beide Elternteile in der Regel nicht an deren Wohnsitz aufhalten – auf landesweit rund 9 Millionen. Allerdings variiert die Gesamtzahl in Abhängigkeit von der Berechnungsmethode stark. So kam der All-Chinesische Frauenverband 2013 auf Basis der Daten der sechsten Volkszählung von

3 Vgl. ebd., S. 122.

4 A.d.Ü.: Sozialansprüche und andere öffentliche Leistungen wie kostenfreie Schul- und Kindergartenplätze sind größtenteils immer noch an die Haushaltsregistrierung (hukou) gekoppelt und dadurch für innerchinesische Migranten nur bedingt am tatsächlichen Wohnort verfügbar. Auch die Teilnahme an den Aufnahmeprüfungen für die Oberstufe sowie die Hochschule ist in vielen Fällen nur am Ort der ursprünglichen Haushaltsregistrierung möglich. Die Kopplung von Meldestatus und öffentlichen Leistungen ist ein Hauptgrund dafür, dass insbesondere ländliche Arbeitsmigranten ihre Kinder mittel- oder langfristig am Herkunftsort zurücklassen.

5 Vgl. Staatsrat (2016): Vorschläge des Staatsrats zur Verbesserung der Betreuung und des Schutzes von in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kindern von Arbeitsmigranten [*Guowuyuan guanyu jiaqiang nongcun liushou ertong guanai baohu gongzuo de yijian*], Februar 2016.

2010 zu dem Ergebnis, dass es in ländlichen Regionen insgesamt rund 61 Millionen zurückgelassene Kinder gibt. Ursache für die starke Schrumpfung der erhobenen Gesamtzahl in der jüngeren Studie ist zum einen die effektive Umsetzung einer Reihe staatlicher Initiativen und Maßnahmen zur Förderung einer neuen Form der Urbanisierung, zur zielgerichteten Armutsbekämpfung und zur Reform des Haushaltsregistrierungssystems, aber auch verbesserte Möglichkeiten des Schulbesuchs für Kinder von Arbeitsmigranten am Zuzugsort sowie die Rückkehr von ländlichen Arbeitsmigranten an ihre Heimatorte zur Existenzgründung. Zum anderen liegt dies aber auch an der unterschiedlichen Definition des Begriffs. In der früheren Studie galt ein Kind als „zurückgelassen“, wenn „dieses unter 18 Jahren und ein Elternteil langfristig überregional als Arbeitsmigrant tätig war“. Die Gesamtzahl der schulpflichtigen Kinder in Grund- und Sekundarschulen in ländlichen Regionen beläuft sich auf rund 40 Millionen. Wenn man von dieser Grundlage ausgeht und alle Schüler einbezieht, bei denen sich ein oder beide Elternteile aufgrund der Erwerbstätigkeit an einem anderen Ort aufhalten, dann beläuft sich die Zahl der auf dem Land zurückgelassenen Kinder immer noch auf mehr als 23 Millionen.⁶

Im Gegenzug hat sich die Anzahl der Kinder von Arbeitsmigranten, die mit ihren Eltern in die Städte gezogenen sind, auf rund 35,8 Millionen erhöht. Insbesondere die provinzüberschreitende Migration und Bevölkerungskonzentration in Peking, Shanghai und anderen Megastädten hat in jüngster Zeit weiter zugenommen. Gleichzeitig sinkt die räumliche Mobilität der Zugewanderten mit temporärem Aufenthaltsstatus. Immer mehr Arbeitsmigranten verlegen dauerhaft ihren Wohnsitz und lassen sich mit der Familie nieder, womit sie de facto zu festen Erwerbstätigen und Einwohnern der Zielstädte werden.⁷ Studien zeigen, dass der Anteil der Kinder von Binnenmigranten, die am Wohnort der Eltern geboren wurden, stetig steigt. Waren es 2010 noch 35 Prozent, so lag der Anteil 2013 bereits bei 58 Prozent. Obwohl diese „mitgezogenen“ Kinder nominell der mobilen Bevölkerung zugerechnet werden, haben sie nie in ihren Herkunftsorten gelebt und ihre

Immer mehr Arbeitsmigranten verlegen dauerhaft ihren Wohnsitz und lassen sich mit der Familie nieder, womit sie de facto zu festen Erwerbstätigen und Einwohnern der Zielstädte werden.

6 Vgl. Gemeinnütziges Förderzentrum „Auf dem Weg zur Schule“ Peking [*Beijing shangxue lushang gongyi cujin zhongxin*] (2017): Weißbuch zur psychischen Verfassung in ländlichen Regionen zurückgelassener Kinder in China [Zhongguo liushou ertong xinling zhuangkuang baipishu], Juli 2017.

7 Vgl. Yang, Dongping (Hrsg.) (2016): Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 5.

Lebensbedingungen unterschieden sich grundlegend von denen ihrer Elterngeneration.⁸

1.1 Bildungsgerechtigkeit in der allgemeinen Schulpflicht

Im Zuge der umfangreichen Bevölkerungsbewegungen und Migration von ländlichen Arbeitskräften in den urbanen Raum hat sich die Gewährleistung der Teilhabe von zurückgelassenen und mitgezogenen Migrantenkindern an der allgemeinen Schulpflicht als eine der zentralen Problemstellungen der Bildungsgerechtigkeit herauskristallisiert. Dies zeigt sich unter anderem in Peking und Shanghai. Ende 2015 besuchten 483.600 zugewanderte Kinder im schulpflichtigen Alter in Peking die Grund- und Mittelschulen, einschließlich der privat organisierten Schulen für Kinder von Arbeitsmigranten. Davon nahmen 378.700 Kinder mit temporärem Aufenthaltsstatus am regulären Bildungsangebot der öffentlichen Schulen teil. Etwa 80.000 Kinder und Jugendliche waren in privaten Arbeitsmigrantenschulen, während weitere 24.900 in Privatschulen mit hohen Gebühren ihre Schulbildung erhielten, was je einem Anteil von 78,31 Prozent beziehungsweise 16,54 und, 5,15 Prozent der Kinder ohne Haushaltsregistrierung entspricht.⁹ In Shanghai belief sich im Juni 2016 die Anzahl der minderjährigen Kinder und Jugendlichen von Arbeitsmigranten auf rund eine Million und damit auf einem Anteil von 67,31 Prozent – also mehr als zwei Drittel – aller schulpflichtigen Kinder. Die größte Gruppe darunter bildeten Kinder in der Primarstufe (7-11 Jahre) mit über 350.000, knapp gefolgt von Kindern im Vorschulalter (0-6 Jahre) mit ebenfalls etwas mehr als 350.000. Rund 150.000 zugezogene Schüler besuchten jeweils die Mittel- und Oberstufe in Shanghai.¹⁰ Hinsichtlich der Bildungssituation von Kindern und Jugendlichen mit temporärem Aufenthaltsstatus in Shanghai lässt sich feststellen, dass 2015 rund 500.600 in Grund- und Sekundarschulen eine Schulbildung erhielten, davon 80,42 Prozent in öffentlichen Schulen und die verbleibenden 19,58 Prozent in staatlich bevollmächtigten Privatschulen.¹¹

Insgesamt lag Ende 2014 landesweit der Anteil der mitgezogenen Kinder im schulpflichtigen Alter, die ihre Bildung in öffentlichen Schulen

8 Vgl. All-Chinesischer Frauenverband [Quanguo Fulian] (2013): Forschungsbericht zur Situation im ländlichen Raum zurückgelassener und mitgezogener Kinder von Arbeitsmigranten in China [*Wo guo nongcun liushou ertong, chengxian liudong ertong zhuangkuang yanjiu baogao*], Mai 2013.

9 Vgl. Yang, Dongping (Hrsg.) (2016): Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 110.

10 Vgl. ebd., S. 124.

11 Vgl. ebd., S. 126.

erhielten, bei 79,5 Prozent. Allerdings waren mehr als 2 Millionen zugezogene Kinder noch nicht in den öffentlichen städtischen Schulen integriert und konnten nur in kostenintensiveren Privatschulen oder in ebenfalls privaten geführten, jedoch nur rudimentär ausgestatteten Schulen für Kinder von ländlichen Arbeitsmigranten – oft auch als Wanderarbeiterschulen bezeichnet – eine schulische Bildung erhalten.¹² Letztere sind eine besondere Form von Privatschulen, die im Zuge des Urbanisierungsprozesses als Reaktion auf fehlende Optionen für den Besuch öffentlicher Schulen entstanden sind. Eine Folgebefragung von 1.866 Schülern von 50 Privatschulen für Kinder ländlicher Arbeitsmigranten in 10 Pekinger Stadtbezirken hat besorgniserregende Ergebnisse zum weiteren Bildungsweg dieser Schüler nach der Mittelschule aufgezeigt: Weniger als 40 Prozent besuchen die Oberstufe an allgemein- oder berufsbildenden Schulen und nicht einmal 6 Prozent schaffen den Sprung an eine Universität.¹³ Das heißt, dass die zukünftigen Aufstiegschancen der Kinder und Jugendlichen durch den Besuch einer solchen Schule stark beeinträchtigt werden.

Aufgrund der Tatsache, dass die in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kinder meist über viele Jahre bei Großeltern, Verwandten oder Freunden der Familie leben und von diesen aufgezogen werden, fehlt ihnen im allgemeinen elterliche Fürsorge und Zuneigung sowie ein gutes familiäres Erziehungsumfeld.

Hierdurch ergeben sich erhebliche Betreuungsdefizite, was sich in schlechten Schulleistungen bis hin zu psychischen Problemen und verzerrten Wertevorstellungen niederschlägt. Aufgrund des Mangels an effektiver elterlicher Aufsicht

Hierdurch ergeben sich erhebliche Betreuungsdefizite, was sich in schlechten Schulleistungen bis hin zu psychischen Problemen und verzerrten Wertevorstellungen niederschlägt.

und Erziehung verfügen zurückgelassene Kinder oft über eingeschränkte Fähigkeiten zur Differenzierung zwischen Richtig und Falsch. Sie können Probleme nicht korrekt einschätzen und sind anfällig gegenüber negativen Einflüssen, was sich zu einem gewissen Grad in moralischen Defiziten und sozial schädlichem Verhalten äußert und letztlich zu einer generationenübergreifenden Reproduktion und Übertragung von Armut führt.

Neben den Defiziten in der Bildungsgerechtigkeit, die in der Grund- und Sekundarschulbildung von mitgezogenen und zurückgelassenen Kindern von Arbeitsmigranten zutage treten, reißt auch beim Aufstieg in die Oberstufe und höhere Bildung die Kluft zwischen Stadt und Land weiter auf. Ergebnisse der Allgemeinen Sozialerhebung Chinas, einer um-

12 Vgl. Yang, Dongping (Hrsg.) (2016): Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], Social Sciences Academic Press, Auflage 2017.

13 Vgl. ebd.

fassenden sozialempririschen Untersuchung der chinesischen Akademie der Sozialwissenschaften, belegen, dass die Chancen von Menschen mit ländlicher Haushaltsregistrierung zum Besuch der Oberstufe in Relation zu städtischen Bürgern sinken. Dies gilt auch nach Bereinigung der Wirkung demografischer Veränderungen auf die Bevölkerungszusammensetzung. Auch wenn die Diskrepanz zwischen Menschen aus ländlichen und städtischen Räumen im Zugang zur Oberstufe und höheren Bildung seit langem besteht, so ist diese Lücke im Kontext der Hochschulexpansion der vergangenen 20 Jahre noch weiter aufgerissen. Selbst bei gleichen Parametern bei Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit sowie Beruf und Bildungsniveau des Vaters besuchten städtische Schüler in den 1980er Jahren 1,9-mal so häufig die Oberstufe. In den 1990er Jahren stieg dieser Wert auf das 2,5-fache und Anfang der 2000er Jahre absolvierten Jugendliche mit städtischer Haushaltsregistrierung bereits mit 3,9-facher Wahrscheinlichkeit die Oberstufe. Mit Blick auf die Universitäten lässt sich feststellen, dass in den 1990er Jahren Heranwachsende mit städtischem Haushaltsstatus drei Mal so häufig eine höhere Bildung genossen als ihre ländlichen Mitbürger. Dieser Wert ist seit der Jahrtausendwende auf das 4,9-fache angestiegen. Noch in den 1980er und 1990er Jahren gab es kaum einen Unterschied zwischen Schülern mit städtischer und ländlicher Haushaltsregistrierung beim Erwerb der Hochschulzugangsberechtigung durch die nationale Prüfung. Erst in der letzten Dekade hat sich die Differenz der Bildungschancen im Bereich der höheren Bildung immer deutlicher manifestiert. Selbst nach Bereinigung um Einflussfaktoren wie Geschlecht, berufliche Situation und Bildungsstand des Vaters ist die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder aus Familien mit einem städtischen Haushaltsstatus die Universität besuchen, 1,7-mal so hoch wie bei Schülern aus ländlichen Regionen.¹⁴ Die zunehmende Ungleichheit beim Zugang zu höherer Bildung ist primär darauf zurückzuführen, dass viele Kinder aus ländlichen Gebieten während der Primar-, Mittel- und Oberstufe aus verschiedenen Gründen ihre Schullaufbahn abbrechen. Andererseits ist bei Kindern mit ländlichem Haushaltsstatus, die trotz widriger Umstände ihren Oberstufenabschluss absolvieren, die Wahrscheinlichkeit die staatliche Hochschulzugangsprüfung zu bestehen nicht geringer als die von städtischen Schülern.

1.2 Vorschulische Bildung von mitgezogenen Kindern

In der vorschulischen Bildung in China hat sich ein enormer Engpass herausgebildet. Hauptursachen sind der große Zustrom von Arbeitskräften und deren Familien in den urbanen Raum, die Erosion

14 Vgl. Li, Chunling (2013): Wo liegen die Schwierigkeiten für das Hochschulbesuch von Heranwachsenden aus ländlichen Gegenden? [*Nongcun zhinü shang daxue nan zai nar?*], in: *Guangming Daily*, 11 Juli 2013, S. 14.

des ursprünglichen Wohlfahrtssystem, bei dem alle Leistungen über den Arbeitgeber zur Verfügung gestellt wurden, sowie die marktwirtschaftliche Neuausrichtung der vorschulischen Bildungsangebote. Die Zahl der Kindergärten bleibt weit hinter dem Bedarf zurück und insbesondere in großen Städten besteht ein gravierendes Ungleichgewicht bei Angebot und Nachfrage. Für den Großteil der Kinder in ländlichen Regionen sowie der mitgezogenen Kinder von Arbeitsmigranten in den Städten gibt es schlicht keine vorschulischen Einrichtungen, die sie besuchen können, oder es mangelt an finanziellen Ressourcen. Eltern aus ländlichen Regionen haben allgemein das Gefühl, dass es sehr schwierig ist, Krippen- oder Kindergartenplätze zu bekommen und dies zudem mit hohen Kosten verbunden ist.¹⁵ So ist beispielsweise die Gesamtzahl der Kindergärten in Peking zwischen 1996 und 2010 von 3.056 auf 1.266 gesunken, was einem Rückgang von 58,57 Prozent entspricht.¹⁶ Gegenwärtig gibt es in Peking sowohl öffentliche als auch private Kindergärten. Dem „Statistischen Jahresbericht zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der Stadt Peking 2015“ des Pekinger Statistikamts zufolge gab es Ende 2015 in der Hauptstadt insgesamt 574 private Kindergärten. Insgesamt besuchten in dem Jahr 140.000 Kinder den Kindergarten, wovon die meisten mitgezogene Kinder mit temporärem Aufenthaltsstatus waren. Nach Angaben der im Januar 2018 von der Pekinger Bildungskommission veröffentlichten „Selbstprüfung zum Performancemanagement in 2017“, wurden in dem Jahr in Peking insgesamt 59 unlicenzierten Kindergärten eine Betriebserlaubnis erteilt. Im gleichen Zeitraum wurden jedoch 893 Kindergärten ohne ordentliche Zulassung geschlossen, wodurch die Zahl der Kinder, die einen Kindergarten besuchen, um mehr als 26.700 gesunken ist. Hier zeigen sich die großen Defizite in der vorschulischen Bildung in aller Deutlichkeit.

Für den Großteil der Kinder in ländlichen Regionen sowie der mitgezogenen Kinder von Arbeitsmigranten in den Städten gibt es schlicht keine vorschulischen Einrichtungen.

15 A.d.Ü.: Auch bei der vorschulischen Bildung gilt, dass der Anspruch auf einen Kindergartenplatz bei öffentlichen Kindergärten mit der Haushaltsregistrierung verknüpft ist. Personen mit befristetem Aufenthaltsstatus sind bei der Platzvergabe im Nachteil und müssen zudem im allgemeinen höhere Kosten entrichten. Arbeitsmigranten sehen sich daher oft gezwungen, auf teure oder qualitativ schlechte und teils sogar unlicenzierte private Bildungs- und Betreuungsangebote zurückzugreifen.

16 Vgl. Li, Chunling (2015): Bildungserfolge im Rahmen des 12. Fünf-Jahres-Programms der VR China und Ausblick auf die Entwicklung des Bildungswesens im 13. Fünf-Jahres-Programm [*Zhongguo ,shier wu' jiaoyu chengjiu yu ,shisan wu' jiaoyu fazhan zhan wang*], in: Analyse und Prognose zur sozialen Situation in China in 2016 [*2016 nian Zhongguo shehui xingshi fenxi yu yuce*], hrsg. von Li Peilin, Social Sciences Academic Press, Auflage 2015, S. 103.

Zur Verbesserung der vorschulischen Bildungslage hat Shanghai seit 2011 eine Reihe privater Kindergärten der Klasse III¹⁷ sowie Betreuungsstätten eingerichtet und die Zahl der dort aufgenommenen zugewanderten Kinder stetig gestiegen. Im Jahr 2014 wurden in Shanghai in den verschiedenen Kindergartenarten insgesamt 210.900 Kinder von Arbeitsmigranten registriert. Dies sind bereits 50.900 mehr als 2011, bei einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 10,6 Prozent. Im Zeitraum von 2011 bis 2014 stieg in Shanghai die Zahl der privat geführten Kindergärten der Klasse III um das 3,53-fache auf insgesamt 226.¹⁸ Durch deren Etablierung konnten somit bis einem gewissen Grad der Mangel an Kindergartenplätzen und die Belastung durch hohe Kosten gelindert werden.

1.3 Berufliche Bildung von mitgezogenen Kindern

Um die Teilnahme von Jugendlichen ohne lokale Haushaltsregistrierung an der Mittelstufenabschlussprüfung, die gleichzeitig Aufnahmeprüfung für die Oberstufe ist, sowie an der Hochschulaufnahmeprüfung am tatsächlichen Wohnort zu erleichtern, hat die Bildungskommission der Stadt Shanghai 2008 damit begonnen, berufsbildende Mittelschulen mit Ganztagsmodell nach und nach für Kinder ländlicher Arbeitsmigranten zu öffnen. Nach dem Schüleraufnahmeplan für 2008 hatten Kinder mit temporärem Aufenthaltsstatus an 32 Schulen die Möglichkeit, sich in 72 Ausbildungsgängen einzuschreiben und an der Abschlussprüfung teilzunehmen. Vorgesehen war zunächst, dass 2.360 Schülern hiervon profitieren sollten. Tatsächlich waren es jedoch im ersten Turnus nur 1.380 mitgezogene Kinder von Arbeitsmigranten, mit einer planmäßigen Abschlussquote von 58,47 Prozent. Seitdem ist die Zahl der beteiligten Schulen und freigegebenen Ausbildungsgänge sukzessive gestiegen, auch die vorgesehene Anzahl an Schülern in den Aufnahmeplänen wurde weiter erhöht und lag 2015 bereits bei 12.000. Infolgedessen hat das Interesse von mitgezogenen Kindern an Berufsschulen kontinuierlich zugenommen. So überstieg 2010 die Zahl der tatsächlich eingeschriebenen Schüler erstmals die Zielvorgabe in den Aufnahmeplänen und 2012 waren es insgesamt 8.036 Schüler. Allerdings hat die Regierung im Zuge der neuen politischen Maßnahmen zur Kontrolle des Bevölkerungswachstums in Großstädten seit 2013 die Zugangsvoraussetzungen für berufsbildende Schulen wieder erhöht. Folge ist, dass viele Absolventen der oberen Primarstufe am Ende

17 A.d.Ü.: Die Qualität der Kindergärten wird in China in drei Klassen mit je drei Stufen eingeteilt. Die Klasse III erfüllt die grundlegenden Anforderungen an vorschulische Bildungseinrichtung, umfasst aber die untersten drei Qualitätsstufen, was sich in geringeren Zugangsanforderungen und Kosten niederschlägt.

18 Vgl. Yang, Dongping (Hrsg.) (2016): Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 128.

des neunten Schuljahres die vorgeschriebenen Voraussetzungen nicht erfüllen und ihnen damit die Aufnahme in die weiterführende Ausbildung verwehrt bleibt.¹⁹

2. Wandel der politischen Zielsetzungen und Umsetzung auf der lokalen Ebene

Mit Blick auf die Bildungsteilhabe von mitgezogenen und in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kindern und Jugendlichen gab es eine Reihe von Veränderungen in den politischen Zielsetzungen. Zudem erprobten auch die regionalen und lokalen Regierungen auf Provinz-, Bezirks-, Kreis- und Gemeindeebene verschiedene Ansätze. Im Jahr 2003 veröffentlichte das Generalsekretariat des Staatsrats die vom Bildungsministeriums und fünf weiteren Fachministerien beziehungsweise -komitees formulierten „Vorschläge zur Verbesserung der Pflichtschulbildung von Kindern von Arbeitsmigranten aus ländlichen Regionen“. Dies ist das erste politische Richtlinien dokument der Zentralregierung, welches sich speziell mit der Bildungssituation von Kindern ländlicher Arbeitsmigranten im Rahmen der allgemeinen Schulpflicht befasst. In dem Dokument wurden relativ umfassende politische Vorgaben getroffen und zum ersten Mal die Zuständigkeit der Regierungen für die Bildungskosten von schulpflichtigen mitgezogenen Kindern mit ländlichem Haushaltsstatus festgelegt. Im Jahr 2010 veröffentlichten das Zentralkomitee der Kommunistischen Partei China

In dem Dokument wurden relativ umfassende politische Vorgaben getroffen und zum ersten Mal die Zuständigkeit der Regierungen für die Bildungskosten von schulpflichtigen mitgezogenen Kindern mit ländlichem Haushaltsstatus festgelegt.

(KPCh) und der Staatsrat gemeinsam die „Eckpunkte des mittel- bis langfristigen Reform- und Entwicklungsplans für den Bildungsbereich (2010-2020)“. Darin wird das Ziel formuliert, „an der Gemeinnützigkeit und allgemeinen Zugänglichkeit der Bildung festzuhalten und zu gewährleisten, dass alle Bürger im Einklang mit den rechtlichen Garantien gute Bildungschancen erhalten“ und „ein grundlegendes öffentliches Bildungssystem zu etablieren, das Stadt und Land gleichermaßen abdeckt, sowie schrittweise eine Gleichstellung beim Zugang zu grundlegenden öffentlichen Bildungsleistungen zu realisieren“. Als zentrale Maßnahmen zur Gewährleistung der allgemeinen neunjährigen Schulbildung von mitgezogenen Kindern und Jugendlichen werden die Festlegung der Verantwortlichkeit der lokalen Regierungen am Zuzugsort sowie der Ausbau öffentlicher Ganztagschulen genannt. Zudem wird betont, dass nicht nur die Gleichheit im Zugang zur Pflichtschulbildung sichergestellt werden muss, sondern auch Ansätze ge-

19 Vgl. ebd., S. 129.

prüft werden müssen, um Jugendlichen ohne lokale Haushaltsregistrierung die Teilnahme an Aufnahmeprüfungen für die weiterführende Schulbildung am Zuzugsort zu ermöglichen.

In den „Vorschlägen des Staatsrats zur Förderung einer ausgewogenen Entwicklung der allgemeinen Pflichtschulbildung“ von September 2012 wird hervorgehoben, dass die Regierung bei unzureichender Deckung des Bedarfs durch öffentliche Schulen, entsprechende Dienstleistungen von privaten Trägern erwerben und andere Maßnahmen ergreifen darf, um sicherzustellen, dass Kinder ländlicher Arbeitsmigranten in ordnungsgemäß betriebenen Privatschulen ihre Schulbildung erhalten. Im März 2014 veröffentlichten das Zentralkomitee der KPCh und der Staatsrat das „Nationale Programm für eine neuartige Urbanisierung (2014-2020)“. Darin wird ebenfalls die politische Zielsetzung formuliert, dass Kinder ohne städtische Haushaltsregistrierung gleiche Bildungsrechte genießen, verbunden mit der Forderung, „dass die Gewährleistung der Pflichtschulbildung von Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in den Bildungsförderungsprogrammen und der Finanzplanung aller Regierungsebenen berücksichtigt werden soll“. Laut dem nationalen Programm soll durch eine sachgemäße Planung der räumlichen Verteilung von Schulen und Stellenpläne für Lehrkräfte sowie eine adäquate Zuteilung von Finanzmitteln ermöglicht werden, dass Kinder ländlicher Arbeitsmigranten primär an öffentlichen Schulen ihre Pflichtschulbildung erhalten. Die politischen Zielsetzungen der stärkeren Verantwortlichkeit lokaler Regierungen sowie der Betreuung in öffentlichen Ganztagschulen haben also bereits eine mehr als zehn Jahre andauernde Entwicklung und Anpassung durchlaufen und werden aktuell in die regionalen und lokalen Bildungspläne und Finanzhaushalte integriert. Doch gleichzeitig fordert das „Nationale Programm für eine neuartige Urbanisierung (2014-2020)“ auch eine „strenge Kontrolle der Zunahme der städtischen Gesamtbevölkerung in Megastädten mit mehr als fünf Millionen Einwohnern“, um eine unregelmäßige und zu schnelle Migration in die Städte zu unterbinden. In diesem Zusammenhang wird die Beschränkung des Zugangs zu Bildung wiederum als politische Maßnahme zur Reduktion des Bevölkerungswachstums eingesetzt.

In Megastädten wird die Beschränkung des Zugangs zu Bildung als politische Maßnahme zur Reduktion des Bevölkerungswachstums eingesetzt.

In den 2016 erlassenen „Vorschlägen des Staatsrats zur Verbesserung der Betreuung und des Schutzes von in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kindern“ wird die Notwendigkeit betont, ein öffentliches Betreuungssystem aufzubauen, in dem Familie, Staat und Schulen ihre Funktionen und Pflichten optimal erfüllen und an dem sich zivilgesellschaftliche Kräfte aktiv beteiligen. In diesem Rahmen sollen Hilfs- und Schutzmechanismen wie beispielsweise Berichtspflichten, Notfallmaßnahmen, bedarfsgerechte

Zurverfügungstellung staatlicher Unterstützung und Erziehungshilfen für in ländlichen Gebieten zurückgelassene Kinder eingerichtet werden. Die staatlichen Bildungsbehörden sind gehalten, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um eine kostenlose Teilhabe an der Pflichtschulbildung zu ermöglichen. So sollen finanzielle Beihilfen zur Verfügung gestellt und der Ausbau von Internaten in ländlichen Regionen vorangebracht werden, damit Kindern auf dem

Die staatlichen Bildungsbehörden sind gehalten, notwendige Maßnahmen zu ergreifen, um eine kostenlose Teilhabe an der Pflichtschulbildung zu ermöglichen.

Land nicht aufgrund von Armut der reguläre Schulbesuch verwehrt bleibt. Dem Richtlinienokument zufolge sollen Grund- und Sekundarschulen eine gesamtheitliche Betreuung der schulischen Bildung von zurückgelassenen Kindern gewährleisten, inklusive einer Stärkung der Bildungsangebote zur Förderung der psychischen Gesundheit, damit psychische Störungen und sozial schädliches Verhalten frühzeitig entdeckt und behandelt werden. Darüber hinaus sollten weitere Maßnahmen für zurückgelassene Kinder in ländlichen Regionen aufgelegt werden, darunter die Ganztagsbetreuung während der Ferien sowie Angebote für außerschulische Unterstützung, psychologische Beratung, Verhaltenskorrektur, soziale Integration und Verbesserung der familiären Beziehungen.

Gleichzeitig sollte den Vorschlägen des Staatsrats zufolge die Anzahl zurückgelassener Kinder strukturell reduziert werden. Einerseits muss Familien ländlicher Arbeitsmigranten mehr Unterstützung geboten werden, den Wohnsitz offiziell in den städtischen Raum zu verlegen und dort Ansprüche wie beispielsweise auf sozialen Wohnraum zu erhalten. Zudem sollten öffentliche Schulen grundsätzlich für minderjährige Kinder von ländlichen Arbeitsmigranten geöffnet und erforderliche Maßnahmen ergriffen werden, um ihnen am Zuzugsort die Teilnahme an den Aufnahmeprüfungen für die Oberstufe sowie die Hochschule zu ermöglichen. Andererseits sollten Arbeitsmigranten aktiv dabei unterstützt werden, an ihren Herkunftsort zurückzukehren und sich dort beruflich zu etablieren oder ein Gewerbe zu gründen. Dieses politische Programm bietet somit einen Leitfaden für ein ganzheitliches Vorgehen bei der Lösung von Problemen der Bildungsgerechtigkeit, die im Zusammenhang mit mitgezogenen und zurückgelassenen Kindern von Arbeitsmigranten aufgetreten sind.

Betrachtet man die Umsetzung auf der regionalen und lokalen Ebene, so lässt sich nach 2008 eine Verbesserung der Gesamtsituation der Pflichtschulbildung der mitgezogenen Kinder feststellen. An einer Reihe von Orten wurden innovative Ansätze getestet, auch wenn gleichzeitig neue Probleme zutage getreten sind. So stammt zum Beispiel in vielen Provinzhauptstädten des Landes der größte Teil der zugezogenen Personen ohne Haushaltsregistrierung aus der jeweiligen Provinz, was

die Lösung der Probleme im Bildungszugang erleichtert. Hier setzte man auf die Förderung privat eingerichteter und nur einfach ausgestatteter Grund- und Mittelschulen. Anschließend ging man dazu über, die Kapazitäten regulärer öffentlicher Schulen zu erweitern und die zugezogenen Kinder in Planung und Verwaltung zu berücksichtigen sowie staatliche Fördermittel bereitzustellen, mit dem Ergebnis, dass deren Schulbildung nun größtenteils an öffentlichen Schulen erfolgt. Die urbanen Ballungszentren des Perlfussdeltas haben sich bei der Verbesserung der Bildungssituation von zugezogenen Kindern vornehmlich auf die Entwicklung von privat geführten Einrichtungen gestützt. Allerdings können Kinder ohne lokale Haushaltsregistrierung über ein Punktesystem Zugang zu öffentlichen Schulen erhalten.

Seit 2013 reglementiert Shanghai den Zugang von Migrantenkindern zu öffentlichen Schulen ebenfalls über ein Punktesystem. Dieses ist allerdings mit dem Punktesystem für zugezogene Arbeitnehmer zur Niederlassung in den Städten gekoppelt, wodurch die Zugangsvoraussetzungen stark angehoben wurden.²⁰ In Peking ist der Anteil von zugewanderten Kindern an öffentlichen Schulen in den letzten Jahren schrittweise angestiegen und die Zahl der privaten Schulen für Migrantenkinder ist allmählich gesunken. Doch nach 2014 wurden die Zulassungsbestimmungen für Kinder mit temporärem Aufenthaltsstatus wieder restriktiver, so dass sich auch hier die Hürden deutlich erhöht haben.²¹ Zwar wurde im Rahmen des Vergabeverfahrens für den Erhalt eines Wohnsitzausweises allorts begonnen, ein Punktesystem für den Zugang von Migrantenkindern zu öffentlichen Schulen sowie zur Niederlassung der Familien in den Städten einzurichten, doch deckt die Zahl der Schulplätze, die über das aktuell implementierte Punktesystem zugeteilt werden, in der Praxis bei weitem nicht den Bedarf. Insbesondere mitgezogene Kinder ländlicher Arbeitsmigranten bleiben außen vor, da die Plätze weitestgehend sozial besser gestellten Gruppen mit höherem Bildungsniveau vorbehalten bleiben. Problematisch ist, dass sich hierdurch eine adverse Selektion vollzieht,

20 A.d.Ü.: Mit dem Punktesystem für zugezogene Arbeitnehmer zur Niederlassung (*ji-fen ruhu zhi*) soll eine qualifizierte Einwanderung in die Städte sichergestellt werden. Abhängig von Faktoren wie dem Qualifikationsniveau, der beruflichen Position sowie der Anzahl an Jahren, in denen am Zuzugsort Steuern und Sozialabgaben entrichtet wurden, können zugezogene Erwerbstätige schrittweise zunächst einen Wohnsitzausweis erhalten, der als längerfristiger Aufenthaltstitel am Wohnort fungiert und Zugang zu öffentlichen Leistungen bietet, sowie in letzter Konsequenz ihre Haushaltsregistrierung an den Zuzugsort verlegen. Aufgrund der hohen Anforderungen insbesondere in den Großstädten können jedoch nur wenige Arbeitsmigranten aus ländlichen Regionen davon profitieren, sondern eher Zugezogene aus kleinen und mittelgroßen Städten.

21 Vgl. Yang, Dongping (2017): Entwicklung der Bildung mitgezo gener Kinder und Veränderungen der Politik [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu de fazhan he zhengce yanbian*], in: Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], hrsg. von Yang Dongping, Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 10-14.

bei der die Schicht der ländlichen Arbeitsmigranten, die allgemein über geringe Bildung und niedrige Einkommen verfügt, am wenigsten von den städtischen Bildungschancen profitiert.

In Shanghai hat die städtische Bildungskommission für die Jahre 2008 bis 2010 einen „Drei-Jahres-Aktionsplan“ für die Gewährleistung der Pflichtschulbildung von Kindern mit temporärem Aufenthaltsstatus initiiert. Ziel war es, Kinder ländlicher Arbeitsmigranten durch Maßnahmen wie die Erhöhung der Ressourcen für öffentliche Bildungseinrichtungen und Neugründung öffentlicher Schulen sowie durch vereinfachte Zulassungsbedingungen und Vergrößerung der Klassenstärke in das öffentliche Schulsystem zu integrieren. Gleichzeitig wurden im Rahmen des Aktionsplans privat organisierte Arbeitsmigrantenschulen der öffentlichen Verwaltung privaten Bildungsträgern unterstellt und von der Regierung offiziell mit der Aufnahme und schulischen Bildung von Migrantenkindern aus ländlichen Regionen beauftragt. Von 2008 bis 2010 genehmigte Shanghai insgesamt die Gründung von 162 privaten Schulen, die gezielt mitgezogene Kinder von Arbeitsmigranten aufnehmen. Im gleichen Zeitraum wurden 100 private Arbeitsmigrantenschulen geschlossen, bei denen Sicherheitsrisiken bestanden und die über unzureichende Ausstattung und Lehrbedingungen verfügten. Infolge des dreijährigen Aktionsplans konnten starke Verbesserungen der Bildungssituation von zugewanderten Kindern in Shanghai festgestellt werden, auch die Qualität der Bildung hat sich deutlich erhöht.²² Um die Vorgaben des Zentralkomitees der KPCh umzusetzen, die eine strenge Begrenzung der Bevölkerungsgröße von Megastädten erfordern, wurde die Zugangsschwelle für zugewanderte Kinder seit 2013 jedoch wieder massiv heraufgesetzt.

Um die Vorgaben des Zentralkomitees der KPCh umzusetzen, die eine strenge Begrenzung der Bevölkerungsgröße von Megastädten erfordern, wurde die Zugangsschwelle für zugewanderte Kinder seit 2013 wieder massiv heraufgesetzt.

Im August 2012 veröffentlichte das Generalsekretariat des Staatsrats die „Bekanntmachung zu den Vorschlägen zur Verbesserung der Teilnahme von Kindern ländlicher Arbeitsmigranten an weiterführenden Prüfungen am Zuzugsort nach Beendigung der Pflichtschulbildung“ und die lokalen Regierungen begannen, erste Reformen zur Ermöglichung der Prüfungsteilnahme umzusetzen. Allerdings beinhalteten die politischen Maßnahmen immer noch relativ umfängliche Einschränkungen. So richtete

22 Vgl. Liu, Yuzhao; Wang, Yuanteng (2017): Analyse der Bildungssituation mitgezogener Kinder von Arbeitsmigranten [*Shanghai liudong ertong jiaoyu zhuangkuang fenxi*], in: Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], hrsg. von Yang Dongping, Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 126.

ten sich einige der Bestimmungen nur an Kinder von Arbeitsmigranten aus derselben Provinz, während aus anderen Provinzen zugewanderte Schüler weiterhin an den Ort ihrer Haushaltsregistrierung zurückkehren mussten, um an der Mittelstufenabschlussprüfung, also der Zulassungsprüfung für die Oberstufe, teilzunehmen. Ende August 2014 hatten 27 Provinzen Richtlinien zur Teilnahme von zugezogenen Kindern an der Mittelstufenabschlussprüfung formuliert, wobei große regionale Unterschiede hinsichtlich der Teilnahmevoraussetzungen bestehen. Städte wie Tianjin und Shanghai haben nur berufsbildende Sekundarschulen für mitgezogene Kinder geöffnet und die Schulbildung zudem nicht mit der Möglichkeit verbunden, die Hochschulaufnahmeprüfung vor Ort abzulegen. Im Jahr 2013 erlaubten alle Provinzhauptstädte grundsätzlich die Teilnahme der Hochschulaufnahmeprüfung, doch im ersten Jahr erfüllten nur 4.500 zugewanderte Jugendliche die Zugangsvoraussetzungen und nahmen an der Aufnahmeprüfung teil. Im Jahr 2014 stieg die Zahl bereits auf 56.000, 2015 waren es dann 70.000.²³ Im Jahr 2016 gab es allein in der Provinz Guangdong mehr als 9.500 berechnete mitgezogene Kinder, die die Möglichkeit erhielten, am Wohnort an der Hochschulaufnahmeprüfung teilzunehmen. Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung bildungspolitischer Maßnahmen zur Öffnung der Oberstufen- und Hochschulaufnahmeprüfung für zugezogene Kinder stehen in engem Zusammenhang mit den derzeitigen Mechanismen zur Allokation von Ressourcen im Bildungswesen, den Maßstäben zur Bewertung der Bildungsleistungen sowie auch dem Hochschulaufnahmeprüfungssystem und Haushaltsregistrierungssystem in China.

Betrachtet man die Gesamtsituation, so sind in der Bildung von mitgezogenen und zurückgelassenen Kindern insbesondere ländlicher Arbeitsmigranten aktuell vor allem die folgenden beiden Probleme festzustellen: Erstens wird die vorschulische Bildung zugewanderter Kinder durch den Mangel an Kindergartenplätzen beeinträchtigt. Hinzu kommen hohe Kosten und die oft geringe Qualität der Bildungsangebote, auch fehlt es häufig an erzieherischer Betreuung durch die Familie. Wie im Ende Mai 2017 von der Akademie der Sozialwissenschaften der Stadt Peking veröffentlichten „Blaubuch Zurverfügungstellung öffentlicher Leistungen in Peking (2016-2017)“ hervorgehoben wird, reichen die zur Verfügung stehenden Ressourcen für die vorschulische Bildung insgesamt nicht aus. Die unausgewogene Allokation der Ressourcen, Ungleichgewichte in der räumlichen Abdeckung durch Bildungseinrichtungen, die Hürden im Zugang zu öffentlichen Kindergärten und die hohen Kosten privater Betreuungsstätten stellen weitere praktische Herausforderungen dar. Zweitens besteht zwar eine immense Nachfrage nach der Teilnahme an den Oberstufen- und Hochschulaufnahmeprüfungen, doch es ist aktuell sehr

23 Vgl. Yang, Dongping (Hrsg.) (2016): Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 9.

schwierig, die Bildungslaufbahn am Zuzugsort fortzusetzen. Ein Sonderforschungsprojekt der Forschungsgruppe für Bildungsentwicklung und -reform des Nationalen Instituts für Wissenschaft- und Bildungsforschung zeigt für den Untersuchungszeitraum 2013 bis 2015, dass Optionen für den Erhalt einer höheren Bildung ein zentrales Anliegen von Kindern ländlicher Arbeitsmigranten sind. In der Gruppe der aus ländlichen Regionen zugewanderten Mittelstufenschüler wünschen sich 58,2 Prozent der aus derselben Provinz stammenden und 51,8 Prozent der über Provinzgrenzen hinweg zugezogenen Jugendlichen, ihren Bildungsweg nach Beendigung der allgemeinen Schulpflicht fortsetzen zu können. Rund 40 Prozent wünschen sich zudem eindeutig eine Hochschulbildung.²⁴ Hieran zeigt sich, dass Herausforderungen im Zugang zur postsekundären Bildung und der Hochschulaufnahmeprüfung am tatsächlichen Wohnort immer deutlicher hervortreten und sich für den Großteil an Arbeitsmigrantenfamilien der Besuch der Oberstufe zu einem grundlegenden Bildungsbedürfnis entwickelt hat.

3. Vorschläge zur Förderung der intergenerativen sozialen Mobilität

In der schulischen Bildung der enorm großen und im Bildungswesen speziellen Gruppe der mitgezogenen und in ländlichen Regionen zurückgelassenen Kinder von Arbeitsmigranten bestehen immer noch fundamentale politische Problemstellungen, die dringend durch Reformen und innovative Ansätze angegangen werden müssen. Die Verbesserung der Bildungsgerechtigkeit kann den betroffenen Kindern und Jugendlichen ein Trittbrett für den sozialen Aufstieg bieten. Um die Herausforderungen zu bewältigen, ist es unabdingbar, sich an den inhärenten Gesetzmäßigkeiten der Binnenmigration und Urbanisierung auszurichten und das öffentliche Bildungsangebot in den Städten entsprechend zu erweitern und die Zugangshürden für den Schulbesuch am Zuzugsort zu senken, um das Recht auf Bildung für Kinder und Jugendliche ohne lokale Haushaltsregistrierung zu gewährleisten. Die gesamtheitliche Planung und Koordination auf Provinzebene muss durch die Einrichtung eines Kostenteilungsmechanismus gestärkt werden, in dessen Rahmen die Aufwendungen im

In der schulischen Bildung bestehen immer noch fundamentale politische Problemstellungen, die dringend durch Reformen und innovative Ansätze angegangen werden müssen.

24 Vgl. Wu, Ni; Ge, Tian (2017): Untersuchung zu politischen Maßgaben hinsichtlich der Teilnahme von Kindern ländlicher Arbeitsmigranten an der Oberstufenzugangsprüfung am Zuzugsort [*Zhongguo nongmingong suiqian zinu yidi zhongkao zhengce yanjiu*], in: Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], hrsg. von Yang Dongping, Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 80.

Bildungswesen unter Anleitung der Provinzregierung zwischen den jeweiligen Kreis- und Gemeinderegierungen geteilt werden. Gleichzeitig sollten allgemein zugängliche Privatschulen ausgebaut und dabei eine qualitative Verbesserung und Regulierung von privat organisierten Arbeitsmigrantenschulen realisiert werden. Darüber hinaus gilt es, die Möglichkeit der Teilnahme an den Zugangsprüfungen für die Oberstufe und Hochschule zu erweitern und das Augenmerk vermehrt auf die vorschulische und postsekundäre Bildung von Migrantenkindern zu legen. Auch das leistungsorientierte Punktesystem für den Zugang zu öffentlichen Schulen muss verbessert werden und die Aufnahme von Schülern nicht mehr von dem Besitz eines Wohnsitzausweises und über einen längeren Zeitraum eingezahlten Sozialversicherungsbeiträgen abhängig gemacht werden, um eine tatsächliche Integration der zugewanderten „mobilen“ Bevölkerung als städtische Bürger zu ermöglichen.²⁵ Hierdurch würden mitgezogenen und zurückgelassenen Kindern von Arbeitsmigranten mehr und bessere Chancen für die intergenerative soziale Mobilität geboten.

Konkret muss sowohl bei einer quantitativen Erweiterung als auch bei einer qualitativen Verbesserung angesetzt werden. So sollte die Zahl der öffentlichen Kindergärten durch eine Zusammenführung der Ressourcen im Bildungssektor und Anpassung der räumlichen Verteilung sowie die Eröffnung von Zweigstellen und Neugründung von Kindergärten, die direkt an Wohnkomplexe angegliedert sind, massiv erhöht werden. Überdies sollte das bestehende System der von staatlichen Unternehmen, Behörden und anderen öffentlichen Einrichtungen unterhaltenen Betriebskindergärten neu strukturiert werden. Dabei sollten insbesondere die den Staatsunternehmen und öffentlichen Einrichtungen unterstellten Kindergärten schrittweise der Planung und Verwaltung durch die Bildungsbehörden unterstellt und hinsichtlich der Zurverfügungstellung von Finanzmitteln und anderen Aspekten gleich behandelt werden wie reguläre öffentliche Kindergärten. Um die Bildungsbedürfnisse verschiedener Gesellschaftsgruppen zu erfüllen, müssen zudem die Kapazitäten der vorschulischen Bildung und Betreuung im ländlichen Raum ausgebaut werden.²⁶

Darüber hinaus müssen vermehrt Erhebungen zu den Bildungsbedarfen durchgeführt werden, um wissenschaftlich fundierte Prognosen zur Aufnahmekapazität der Zuzugsorte zu geben, die Vor- und Nachteile einer Öffnung

25 Vgl. Yang Dongping (2017): Entwicklung der Bildung mitgezogener Kinder und Veränderungen der Politik [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu de fazhan he zhengce yanbian*], in: Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], hrsg. von Yang Dongping, Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 14-20.

26 Vgl. Akademie der Sozialwissenschaften der Stadt Peking [*Beijingshi Shekeyuan*] (2017): Blaubuch der Stadt Peking zur Verfügungstellung öffentlicher Leistungen in Peking (2016-2017) [*Beijing lanpishu: Beijing gonggong fuwu fazhan baogao (2016-2017)*], Mai 2017.

der Mittelstufenabschlussprüfung systematisch zu bewerten und die bildungspolitischen Richtlinien für die Aufnahme von Schülern in der Oberstufe kontinuierlich zu verbessern. Auch in der Verwaltung der Oberstufen bedarf es innovativer Veränderungen, insbesondere beim Aufbau von Mechanismen für die Kostenteilung und gezielte Investitionen im Bildungswesen. Darüber hinaus sollten ausgehend von der mittleren Berufsbildung die Öffnung der Mittelstufenabschlussprüfung, die schließlich als Aufnahmeprüfung für die Oberstufe fungiert, und der Ausbau des Berufsbildungssystems in städtischen Regionen beschleunigt werden. Es müssen Ausbildungswege für Fachpersonal mit mittleren Berufsbildungsabschlüssen hin zu berufsqualifizierenden Bachelor- und Masterabschüssen eröffnet und damit auch die Attraktivität der beruflichen Bildung für Kinder von Arbeitsmigranten und deren Familien erhöht werden, um deren Wahlmöglichkeiten nach Beendigung der allgemeinen Schulpflicht zu erweitern.²⁷ Für eine endgültige Lösung der Probleme bei der Teilnahme an der Hochschulzugangsprüfung am Zuzugsort ist langfristig gesehen eine Reform unerlässlich. Hierfür muss das bestehende Hochschulzugangsprüfungssystem, bei dem eine nach Provinzen aufgeteilte Zulassung nach Planvorgaben erfolgt, aufgelöst und ein neues System etabliert werden, in dem die Universitäten auf Basis einer landesweit einheitlichen Eignungsprüfung eigenständig Studenten aufnehmen. Die Hochschulzulassung würde somit von den jetzigen Planvorgaben befreit und für alle geöffnet, so dass die Schüler frei auswählen könnten, an welcher Schule sie sich für die Prüfung anmelden.²⁸

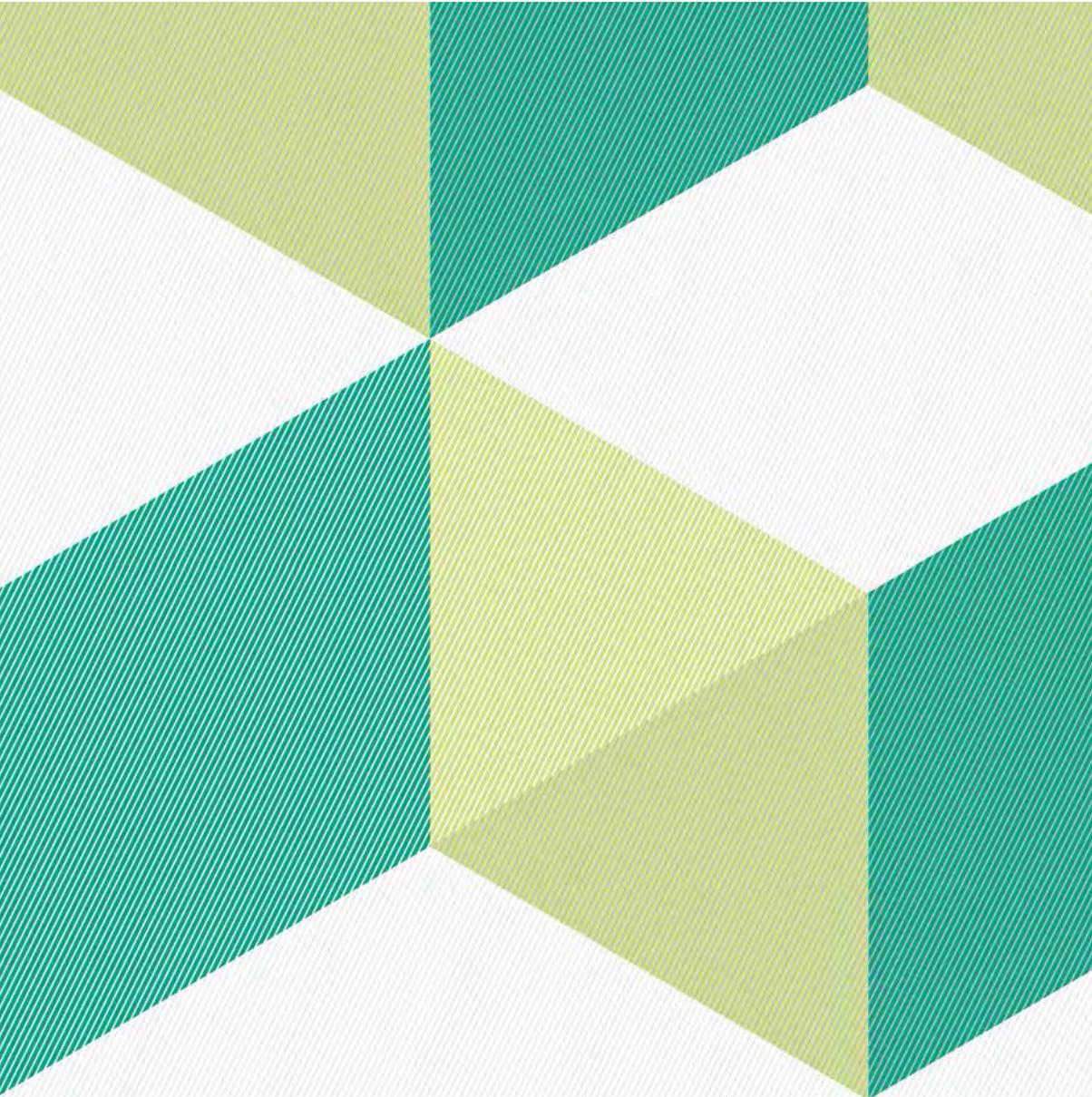


Prof. Lin Mei

LIN Mei ist Professorin des Forschungsbereichs Soziologie der Abteilung für Wissenschaftlichen Sozialismus an der Hochschule des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas. Sie forscht schwerpunktmäßig zu den Themen Volkswohlfahrt und gesellschaftlicher Aufbau, Urbanisierung sowie soziale Bewegungen und Sozialordnungspolitik. Sie veröffentlichte vier wissenschaftliche Monographien zu den Themen „Umsetzung von Sozialpolitik: Eine systemische Analyse“, „Eine länderübergreifende Studie zur Gewährleistung sozialen Wohnraums“ und „Volkswohlfahrt im urbanen Raum“. In führenden Fachzeitschriften wie „Soziologische Studien“, „Marxismus und Realität“, „Moderne Welt und Sozialismus“ veröffentlichte sie mehr als 10 Aufsätze. Als Koordinatorin und Teilnehmerin engagierte sie sich in über 30 Forschungsprojekten auf nationaler und Provinzebene.

27 Vgl. Wu; Ge (2017): S. 89-92.

28 Vgl. Xiong, Bingqi (2017): Ein Vergleich politischer Maßgaben hinsichtlich der Teilnahme von Kindern ländlicher Arbeitsmigranten an der Hochschulzugangsprüfung am Zuzugsort und Exploration von Lösungsansätzen [*Zhongguo yidi gaokao de zhengce bijiao ji chulu tanxun*], in: Bericht zu Entwicklungen in der Bildung von mitgezogenen Kindern ländlicher Arbeitsmigranten in China (2016) [*Zhongguo liudong ertong jiaoyu fazhan baogao (2016)*], hrsg. von Yang Dongping, Social Sciences Academic Press, Auflage 2017, S. 104.



中国的跨代际社会流动性 ——以流动和留守儿童为例

林梅教授

伴随着新型城镇化进程的快速推进以及大量富余农村劳动力向城市转移，中国出现了大规模的人口流动。截至2017年底，全国流动人口总量达2.44亿。与此同时，出现了数量庞大的流动儿童。以北京和上海为例。截至2015年底，北京市822.6万流动人口中，0—14周岁流动儿童68.7万人，占当年流动人口总数的8.4%。¹截至2016年6月，上海市1011.8万来沪人员中，0—14岁的流动儿童有87.3万人，15—19岁的流动青少年约34万人，两者共约121.3万人，分别约占来沪人员总数的8.63%和3.36%，而在全市同龄的实有人口中，流动儿童约占37.12%，流动青少年约占44.22%。²与此同时，农村仍存在着大量的留守儿童，由爷爷奶奶隔代抚养。流动儿童和留守儿童问题是我国经济社会发展中的阶段性问题，也是城乡发展不均衡、基本公共服务不均等、社会保障制度不完善等问题的深刻反映。由于上述原因，流动儿童和留守儿童的生活照料、心理健康、教育发展等出现了诸多问题，极大地影响了他们未来的社会流动机会和上升空间。

一、流动和留守儿童现状

所谓留守儿童，是指父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满16周岁的未成年人。³2016年底，民政部、教育部、公安部等多部门公布了对农村留守儿童摸底排查后的统计数字，将父母双方均不在身边的儿童定义为“留守儿童”，共有902万。留守儿童的数量因估算方式不同而差别很大。2013年，全国妇联根据2010年第六次人口普查数据推算，全国共有6102.55万农村留守儿童。之所以出现数量“锐减”，原因在于新型城镇化建设、精准扶贫、户籍制度改革、随迁子女就地入学、农民工返乡创业等系列政策和工作的有效实施，以及对留守儿童定义的不同。此前，对留守儿童的定义是“父母一方外出务工、不满十八周岁”。若根据中国义务教育阶段农村中小學生4000万的总数进行估算，并将父母一方单独外出和父母双方均外出的农村学生计算在内，农村总共有超过2300万留守儿童。⁴

1 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第106页。

2 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第122页。

3 《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》，2016年2月。

4 北京上学路上公益促进中心：《中国留守儿童心灵状况白皮书》，2017年7月。

此外，流动儿童规模达 3581 万。目前，北京、上海等特大城市吸纳跨省流动人口的数量、人口聚集态势进一步增加。流动人口的流动性减弱，常住化和家庭化趋势日益显著，正在成为流入地城市稳定的就业者和居住者。⁵ 研究显示，在现居住地出生的流动儿童比例不断上升，从 2010 年的 35% 上升到 2013 年的 58%。尽管他们名义上被称为“流动儿童”，但却从未在老家生活过，生存状态与父辈完全不同。⁶

1. 义务教育阶段教育公平问题

伴随着大规模人口流动和农民进城务工，流动儿童和留守儿童的义务教育成为当前突出的教育公平问题。以北京、上海为例。截至 2015 年底，在北京市普

伴随着大规模人口流动和农民进城务工，流动儿童和留守儿童的义务教育成为当前突出的教育公平问题。

通中小学（含民办打工子弟学校）接受义务教育的流动儿童总数为 48.36 万人。其中 37.87 万流动儿童在公办学校就读，约 8 万流动儿童在民办打工子弟学校就读，2.49 万流动儿童在高收费民办学校就读，分别占义务教育阶段在读流动儿童总数的 78.31%、16.54%、5.15%。⁷ 截至 2016 年 6 月，上海市受教育年龄段流动儿童和青少年（0-18 岁）总量约为 103 万人，占上海市学龄儿童总量的 67.31%，超过了 2/3。其中，小学阶段（7-11 岁）的流动儿童数量最多，超过 35 万人，其次为 0-6 岁的学龄前儿童，也略多于 35 万人，初中和高中年龄段人数差不多，都是 15 万多人。⁸ 从义务教育阶段流动儿童受教育情况来看，2015 年，在上海市中小学接受义务教育的流动儿童一共有 50.06 万人，其中 80.42% 就读于公办学校，其余的 19.58% 在政府委托的民办学校就读。⁹

从总体情况来看，截至 2014 年底，城市义务教育阶段流动儿童在公办学校就读比例为 79.5%，仍有超过 200 万的流动儿童未能进入城市公办学校，只能在民办学校或者条件简陋的打工子弟学校就读。¹⁰ 打工子弟学校是城镇化过程中流动人口子女无法入读公立学校而产生的特殊民办学校。一项针对北京市 10 个区县 50 所打工子弟学校 1866 名学生的跟踪调查显示，这些学生初中毕业后的流向堪忧——高中（含职高）入学率不足 40%，大学入学率不到 6%¹¹，极大地影响了他们日后向上流动的机会。

留守儿童由于长期与祖父母或亲友生活在一起，隔代抚养或由亲友照看，普遍缺乏良好的家庭教育环境，缺乏父母亲的关爱和亲情抚慰，导致部分留守儿童出现教育管理的盲区，学习成绩较差，甚至出现心理偏差、价值观扭曲。而且由于缺乏父母有效的监管和教育，是非辨别能力差，不能正确地看待问题，容易受到社会不良现象的影响，造成一定程度的道德缺失和不良行为，进而出现贫困的代际复制和代际传递现象。

留守儿童由于长期与祖父母或亲友生活在一起，隔代抚养或由亲友照看，普遍缺乏良好的家庭教育环境，缺乏父母亲的关爱和亲情抚慰，导致部分留守儿童出现教育管理的盲区，学习成绩较差，甚至出现心理偏差、价值观扭曲。而且由于缺乏父母有效的监管和教育，是非辨别能力差，不能正确地看待问题，容易受到社会不良现象的影响，造成一定程度的道德缺失和不良行为，进而出现贫困的代际复制和代际传递现象。

5 杨东平：《中国流动儿童教育的发展和政策演变》，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 5 页。

6 全国妇联：《我国农村留守儿童、城乡流动儿童状况研究报告》，2013 年 5 月。

7 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 110 页。

8 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 124 页。

9 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版，第 126 页。

10 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版。

11 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社 2017 年版。

流动儿童和留守儿童除了遭遇义务教育中小学阶段的教育公平问题，在初中升高中机会、高等教育方面的城乡差距也日益拉大。一项来自中国社科院全国综合社会调查（CSS）的结果显示，排除城乡人口变动因素的影响，农村人上大学、初中升高中的机会与城市人相比下降了。尽管高等教育、初中升高中机会的城乡差距长期存在，但在近20年高校扩招的情况下，高等教育机会、初中升高中的城乡差距却持续拉大。在性别、民族、父亲职业和父亲文化水平相同的条件下，20世纪80年代城市人初中升高中的机会是农村人的1.9倍，90年代上升到2.5倍，本世纪以来上升到3.9倍。20世纪90年代，城市人上大学的机会是农村人的3倍，本世纪以来扩大到4.9倍。而在上个世纪8、90年代，高中毕业生考大学的比例几乎不存在城乡差异。只是到了最近10年，这一阶段的升学机会出现了明显的城乡差距。在性别、父亲职业和父亲文化水平相同的条件下，城市家庭出身的毕业生升入大学的机会是农村出身毕业生的1.7倍。¹²之所以高等教育机会的城乡差距前后存在差别，主要是因为农村子弟在小学、初中及高中阶段就有不少人因各种原因辍学。换句话说，如果农村子弟能够坚持到高中毕业，他们考入大学的可能性并不比城市子弟低。

2. 学龄前流动儿童受教育状况

在学前教育方面，由于大量流动人口涌入城市，以及原有单位福利体制的瓦解和幼儿教育机构的市场化，中国的学前教育受到了极大的冲击，幼儿园数量远远不能满足需求，大城市普遍存在学前教育需求与供给严重失衡的问题，而大多数农村和流动儿童则无园可入或无钱入园，家长们普遍感到“入园难”、“入园贵”。以北京市为例。北京市幼儿园总量从1996年的3056所减少到2010年的1266所，下降58.57%。¹³目前，北京市共有公办幼儿园和民办幼儿园两种不同性质的幼儿园。据北京市统计局发布的《2015年北京市国民经济和社会发展统计公报》显示，2015年底，北京共有民办幼儿园574所，在园幼儿数量为14万人，其中很大部分为流动儿童。另据北京市教委2018年1月公布的《关于2017年度绩效管理工作自查报告》显示，截至2017年12月，北京市共审批59所无证幼儿园，取缔893所无证幼儿园，在园幼儿数减少26700多个，由此充分反映出学前教育存在极大的缺口。

为了更好地做好学龄前流动儿童的教育工作，从2011年开始，上海市举办了大量的民办三级幼儿园和看护点，招收随迁子女的数量也不断增加。截至2014年，上海市各类幼儿园招收的随迁子女数量达到了21.09万人，比2011年多5.09万人，年均增长率达到了10.6%。2014年民办三级幼儿园的数量达到了226所，是2011年的3.53倍¹⁴，一定程度上缓解了“入园难”、“入园贵”问题。

3. 流动儿童与随迁子女接受职业教育状况

为了更好地解决流动儿童与随迁子女的异地中高考问题，2008年，上海市教委开始在全日制普通中等职业学校中逐步开放招收随迁子女。从招收计划来看，2008年，上海市有32所学校72个专业开放给随迁子女报考，计划招生

12 李春玲：《农村子女上大学难在哪儿？》，《光明日报》2013年7月11日第14版。

13 李春玲：《中国“十二五”教育成就与“十三五”教育发展展望》，载李培林等主编：《2016年中国社会形势分析与预测》，社会科学文献出版社2015年版，第103页。

14 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第128页。

2360人，实际录取1380人，计划完成率为58.47%。此后，参与招生的学校和专业不断增加，招生计划也不断增加，2015年招生计划数达到了12000人。随迁子女报考职业学校的积极性也不断提高，2010年开始，实际录取人数开始超过招生计划人数，2012年录取人数达到了8036人。2013年开始，由于人口调控政策的实施，政府提高了入读职业学校的门槛，很多初三毕业生因为达不到规定的入学条件而不能入学。¹⁵

二、政策演变与地方实践

关于流动儿童和留守儿童的教育问题，前后经历了多次政策调整，各级地方政府也在不断探索。2003年，国务院办公厅转发了教育部等六部委制定的《关于进一步做好进城务工就业农民工子女义务教育工作的意见》。这是中央政府第一份专门针对农民工子女义务教育的政策文件，对这一工作做出了比较全面的政策规定，并第一次对政府负担农民工子女义务教育经费的责任做出规定。2010年，中共中央、国务院发布的《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》提出，“坚持教育的公益性和普惠性，保障公民依法享有接受良好教育的机会。建成覆盖城乡的基本公共教育服务体系，逐步实现基本公共教育服务均等化”的目标，再次重申流动儿童义务教育“以流入地政府为主，以全日制公办学校为主”的“两为主”政策，提出要确保流动儿童平等接受义务教育，研究制定流动儿童接受义务教育后在当地参加升学考试的办法。2012年9月，《国务院关于深入推进义务教育均衡发展的意见》提出，在公办学校不能满足需要的情况下，可采取政府购买服务等方式，保障进城务工人员随迁子女在依法举办的民办学校接受义务教育。2014年3月，中共中央、国务院发布《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，提出保障随迁子女平等享有受教育权利的政策目标，要求“将农民工随迁子女义务教育纳入各级政府教育发展规划和财政保障范畴，合理规划学校布局，科学核定教师编制，足额拨付教育经费，保障农民工随迁子女以公办学校为主接受义务教育”。这意味着“以流入地政府为主，以全日制公办学校为主”的“两为主”政策经历十多年的发展变迁，正在向将流动儿童教育纳入区域教育发展规划、纳入财政保障范围的“两纳入”政策转变。但与此同时，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》也要求“严格控制城区人口500万以上的特大城市人口规模”，以遏制特大城市人口无序过快增长。在此背景下，“教育控人”政策开始出现。

2016年，《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》提出：要全面建立并完善家庭、政府、学校尽职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱服务体系，建立健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预等农村留守儿童救助保护机制。教育行政部门要落实免费义务教育和教育资助政策，加强农村寄宿制学校建设，确保农村留守儿童不因贫困而失学；中小学校要对农村留守儿童受教育情况实施全程管理，加强心理健康教育，及早发现并纠正心理问题和不良行为；积极开展农村留守儿童假期日间照料、课后辅导、心理疏导、行为矫治、社会融入和家庭关系调适等服务。同时，从源头上逐步减少儿童留守现象，一方面为农民工家庭提供更多帮扶支持，有序推进农民工落户城镇、纳入住房保障范围等，公办义务教育学校要普遍对农民工未成年子女开放，完善和落实符合

15 杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第129页。

条件的农民工子女在输入地参加中考、高考政策；另一方面，积极引导扶持农民工返乡创业就业。上述政策的出台，为全面推动流动和留守儿童教育公平问题的解决提供了基本指南。

从地方实践来看，2008年之后，流动儿童义务教育出现整体改善和局部创新的局面，但同时出现了一些新问题。例如多数省会城市流动人口以本省人口为主，解决流动儿童教育问题相对比较容易，从发展简易学校，过渡到扩大公办学校能力、纳入政府管理和规划，政府提供资助，继而达到以公办学校为主；珠三角城市主要靠发展民办教育来解决流动儿童教育问题，随迁子女入学主要实行积分入学政策；上海自2013年起实行积分制入学、入户政策，流动儿童的入学门槛大大提高；在北京，近年流动儿童就读公办学校的比例逐渐提高，打工子弟学校逐渐减少，但2014年后对外地户籍常住人口子女的入学政策收紧，入学门槛大幅提高。¹⁶各地虽然开始实行积分入学、积分入户的居住证制度，但从实践情况看，现行积分制入学管理的可供学位数远远不能满足随迁子女的教育需求，主要面向的是高学历的优势人群，存在逆向梯度筛选问题，低学历、低收入的农民工阶层尚难以受惠。

从上海情况来看，2008年开始，上海市教委启动了进城务工人员随迁子女义务教育“三年行动计划”（2008—2010年），通过扩大公办教育资源、新建公办学校、简化入学条件、放宽班额等措施吸纳随迁子女进入公办学校就读。与此同时，通过“三年行动计划”，将农民工子女学校全部纳入民办教育管理，政府委托其招收随迁子女。2008—2010年，上海市共审批设立了162所招收随迁子女为主的民办小学，关闭存在安全隐患、办学条件不合格的农民工子女学校100所。经过“三年行动计划”，上海市进城务工人员随迁子女的受教育条件获得了极大改善，教育质量明显提高。¹⁷但自2013年起，为了落实党中央严控特大城市人口规模的要求，流动儿童的入学门槛大大提高。

2012年8月，国务院办公厅转发《关于做好进城务工人员随迁子女接受义务教育后在当地参加升学考试工作意见的通知》，各地开始进行异地中考的探索。但政策限制仍然较多，如部分城市规定只面向省内的随迁子女，跨省流动的仍需回户籍地参加中考。截至2014年8月，有27个省明确了随迁子女在当地参加中考的政策，但参与升学考试的资格条件存在较大地区差异。天津、上海等地只对农民工随迁子女开放中等职业学校，而且均未与异地高考挂钩。从2013年起，各省市开放随迁子女异地高考，当年有4500名符合条件的随迁子女在流入地参加高考。2014年，异地高考人数增加到5.6万人；2015年达7万人。¹⁸2016年，仅广东一省就有9500多名符合条件的随迁子女获得在流入地参加高考的机会。异地中高考政策实施困难的原因，与当前的教育资源配置体制、户籍制度、高考制度、教育评价体系等密切相关。

异地中高考政策实施困难的原因，与当前的教育资源配置体制、户籍制度、高考制度、教育评价体系等密切相关。

16 杨东平：中国流动儿童教育的发展和政策演变，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第10-14页。

17 刘玉照、王元腾：上海市流动儿童教育状况分析，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第126页。

18 杨东平：中国流动儿童教育的发展和政策演变，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第9页。

整体上看，目前在流动儿童和留守儿童的教育方面，主要存在如下问题：（1）农民工随迁子女学前教育入园难、入园贵，品质低，家庭教育缺失。2017年5月底，北京市社科院发布的《北京蓝皮书：北京公共服务发展报告（2016—2017）》认为，当前北京市学前教育存在资源总量不足，数量均衡难到位、区域分布欠均衡、入公办园难而入民办园贵等一系列现实问题。（2）随迁子女异地中高考需求强烈，在流入地继续升学困难。中国科学教育研究院教育发展与改革政策所课题组2013—2015年的专项调研显示，选择接受更高阶段的教育是随迁子女的主要诉求。从初中随迁子女来看，58.2%的省内跨县流动学生、51.8%的跨省流动学生明确希望能接受义务教育后的教育，其中有40%以上的学生明确希望接受高等教育。¹⁹由此可见，流动儿童的初中后教育、异地高考等问题日益凸显，接受高中阶段教育成为大多数流动人口家庭的基本教育需求。

三、促进跨代际社会流动的政策建议

面对如此庞大而独特的教育群体，流动和留守儿童教育仍存在一些整体性和深层次的政策问题，亟待用改革性和创造性的思路加以解决。教育公平问题的解决，将为流动儿童和留守儿童向上社会流动提供一块“敲门砖”。总体而言，解决流动和留守儿童的教育难题，要顺应人口流动和城市化的内在规律，扩大城市教育公共服务的供给，切实降低入学门槛，保障流动儿童受教育权利；加大省级统筹，建立以流入地省级政府为主、各级政府分担的教育财政机制；发展普惠性民办学校，改善和规范农民工子女学校；促进流动儿童异地中高考，重视流动儿童学前教育和初中后教育；完善积分入学入户制度，取消将居住证与连续社保挂钩，实质性地促进流动人口市民化²⁰，为流动儿童和留守儿童提供更多、更好的跨代际社会流动机会。

具体来说，可以从“扩增量”和“保存量”入手，大力发展公办幼儿园，通过教育资源整合、分园建设、教育布局调整以及新建小区配套幼儿园建设，增加公办幼儿园数量。同时，理顺国有企事业单位、部门、集体的办园体制，逐步将企事业单位办园和集体办园等纳入教育部门统一建设和管理，在资金投入等方面享有与公办园同等待遇。满足不同群体的学前教育 and 看护需求，扩大农村学前教育资源。²¹此外，建议加强教育需求情况调研，科学预测流入地接纳“容量”，系统评估异地中考利弊情况，不断改进高中阶段招生政策；创新高中阶段办学模式，建立、完善高中阶段教育成本分担机制与投入机制等。此外，将中等职业教

育作为推进异地中考政策的突破口，加快城市职业教育体系建设；打通中职与本科技术技能人才、专业硕士的培养通道，增强职业教育对随迁子女家庭的吸引力，从而增加随迁子女义务教育后的选择机会。²²而要根本解

而要根本解决异地高考问题，从长远看，必须推进高考制度改革，打破现有的分省按计划录取制度，实施基于全国统一测试的高校自主招生的新制度，将高考从目前的计划高考变为自由高考。

19 吴霓、葛恬：《中国农民工随迁子女异地中考政策研究》，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第80页。

20 杨东平：《中国流动儿童教育的发展和政策演变》，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第14-20页。

21 北京市社科院：《北京蓝皮书：北京公共服务发展报告（2016—2017）》，2017年5月。

决异地高考问题，从长远看，必须推进高考制度改革，打破现有的分省按计划录取制度，实施基于全国统一测试的高校自主招生的新制度，将高考从目前的计划高考变为自由高考，学生可自由选择报考学校。²³



林梅教授

林梅，中共中央党校科学社会主义教研部社会学室教授、博士生导师，主要研究方向：民生与社会建设、城镇化、社会运动与社会治理研究。出版学术专著《社会政策实施的制度分析》、《住房保障制度的国别研究》、《城市民生问题研究》等4部；在《社会学研究》、《马克思主义与现实》、《当代世界与社会主义》等核心期刊发表论文数十篇；主持、参与国家级、省部级课题30余项。

22 吴霓、葛恬：中国农民工随迁子女异地中考政策研究，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第89-92页。

23 熊丙奇：中国异地高考的政策比较及出路探寻，载杨东平主编：《中国流动儿童教育发展报告（2016）》，社会科学文献出版社2017年版，第104页。



BILDUNGSEXPANSION, SOZIALE MOBILITÄT UND DIE BEDEUTUNG VON FRÜHEN LERNUMWELTEN

 Prof. Dr. Olaf Struck

1. Einleitung

Seit den 1960er Jahren ist viel in die Bildung von Menschen investiert worden. Das Bildungssystem wurde ausgebaut und die Lernzeit besonders bei Kindern und Jugendlichen erhöht. Durchschnittlich gehen die Menschen mehr Jahre in die Schule und mit dem Ausbau von Kindergärten und Ganztagschulen hat sich oft auch die wöchentliche Lernzeit verlängert. Mit dieser Bildungsexpansion war in Deutschland, wie in vielen anderen Ländern, unter anderem das Ziel verbunden, Ungleichheit im Zugang zu Bildung zu vermindern und soziale Aufstiegsmobilität für Kinder aus bildungsfernen Schichten zu ermöglichen.

Mit dieser Bildungsexpansion war in Deutschland unter anderem das Ziel verbunden, Ungleichheit im Zugang zu Bildung zu vermindern und soziale Aufstiegsmobilität zu ermöglichen.

Dieses Ziel ist nicht verwirklicht worden. Das Bildungsniveau von an-nähernd allen sozialen Gruppen hat sich erhöht. Allerdings haben sich die Abstände zwischen der Möglichkeit, Bildungsabschlüsse zu erreichen zwischen sozialen Gruppen nicht verringert, sondern sogar noch vergrößert. Der folgende Beitrag geht der Frage nach, warum dies so ist. Hierfür wird zunächst die Expansion im Bildungssystem vorgestellt, die auch in den letzten Jahren weiter anhielt. Nachfolgend werden die fortbestehenden Ungleichheiten thematisiert und zum Schluss einige wenige Hinweise für das Bildungssystem und für frühkindliche Lernumwelten gegeben, die Chancengerechtigkeit und soziale Aufstiegsmobilität besser ermöglichen können.

2. Bildungsexpansion

Bildung ist für Menschen von zentraler Bedeutung. Bildung unterstützt die individuelle Anpassung an Anforderungen im Erwerbsleben. Sie fördert individuelle berufs- und Lebenschancen. In Gesellschaften mit ungleichen Vermögens- und Machverteilungen ist Bildung eine wesentliche Möglichkeit damit Kinder und junge Menschen unterer sozialer Schichten soziale, öko-

Bildung erhöht Fähigkeiten, die es Menschen erlaubt, produktiver tätig zu sein. Dies kann auf der Ebene von Volkswirtschaften das Wirtschaftswachstum erhöhen.

nomische und auch politische Teilhabechancen im Verlaufe ihres Lebens erhalten können. „Wissen ist Macht, Macht ist Wissen“. Dies schrieb schon Wilhelm Liebknecht 1872, in Anlehnung an Francis Bacon¹ der Arbeiterbewegung ins Stammbuch. Bildung erhöht Fähigkeiten, die es Menschen

erlaubt, produktiver tätig zu sein. Dies kann auf der Ebene von Volkswirtschaften das Wirtschaftswachstum erhöhen. Zudem kann Bildung Techniken verbessern und Innovationen fördern. Nach dem zweiten Weltkrieg und besonders

ab den 1960er Jahren wurden Bildung und Wissenschaft in allen modernen Staaten, und so zunächst auch in der Deutschen Demokratischen Republik und anfangs noch etwa zögerlicher in der Bundesrepublik Deutschland,² in zunehmendem Maße ausgebaut. Beide Landesteile sind arm an natürlichen Ressourcen und so sollten Bildungsressourcen gefördert werden. Im staatssozialistischen Teil Deutschlands sollte Bildung die „Technische Wissenschaftliche Revolution“ unterstützen. In der Bundesrepublik Deutschland galt Bildung ab den 1960er Jahren, und in der Systemkonkurrenz auch bestärkt durch den „Sputnikschock“³ 1957, als wesentliches Mittel für ökonomisches Wachstum. In den 1970er Jahren wurden auf der Grundlage veränderter Ansprüche besser ausgebildeter Beschäftigter dann auch neue Formen autonomer Arbeit und betrieblicher Mitbestimmung ausgebaut, um individuelle Fähigkeiten anerkennend nutzen zu können und um Qualifikation und Motivation der Beschäftigten als Basis wirtschaftlicher Produktivität zu fördern.

Neben dieser ökonomischen Bedeutung einer hohen Bildung für möglichst viele Menschen war mit der Bildungsexpansion besonders auf Seiten der Arbeitnehmerflügel aller Parteien häufig schon früh das gesellschaftspolitische Ziel verbunden, über Bildung soziale Aufstiege für bildungsfernere Schichten zu erreichen. Dieser Wunsch besteht bis heute fort und prägt ein gesellschaftliches Leitbild von Chancen- und Leistungsgerechtigkeit im Bildungs- und Sozialsystem. Das Bildungssystem, unterstützt durch soziale Sicherungssysteme, soll Bildungsleistungen bei Kindern und Jugendlichen möglichst gut fördern, unabhängig davon, ob sie durch Herkunft, Stand, Klasse, Schicht oder Milieu bevorteilt sind. Damit soll auch soziale Mobi-

1 „Scientia et potentia humana in idem coincidunt, quia ignoratio causae destituit effectum“ (Bacon, Francis, 1620: *Novum Organum*, London, Aph. III).

2 Edding, Friedrich (1963): *Ökonomie des Bildungswesens*, Freiburg im Breisgau; Picht, Georg (1964): *Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation*, Freiburg.

3 Anm. der Redaktion: Der „Sputnikschock“ beschreibt die politischen und gesellschaftlichen Reaktionen in den USA und Westeuropa auf den Start des ersten künstlichen Erdsatelliten Sputnik 1 im Jahr 1957. Vor dem Hintergrund der Systemkonkurrenz mit der Sowjetunion löste das Ereignis in Deutschland eine intensive bildungspolitische Debatte aus.

lität ermöglicht werden. Unterstützt wird diese Leitvorstellung durch die Auffassung, dass Einkommens- und Vermögensungleichheit eher akzeptiert werden, wenn alle Menschen die gleichen formalen Chancen und gute sozialökonomische Startchancen zur Erreichung von Positionen am oberen Ende der Verteilung haben.

Auch in den letzten Jahren wurde der Ausbau der Bildung fortgesetzt.⁴ Die Ausgaben für die frühkindliche Betreuung, Erziehung und Bildung (ISCED⁵ 0) haben sich zwischen 2005 und 2016 verdoppelt. Sie betragen heute 27,3 Milliarden Euro. In der frühkindlichen Bildung ist der Nutzen der vergleichsweise geringen Kosten besonders effizient. Im Bereich der allgemeinen und berufsbildenden Schulen (ISCED 1-4) wurden die Bildungsausgaben in dem genannten Zeitraum um etwa 25 Prozent auf knapp 93 Milliarden Euro erhöht.⁶ Hier wurden vor allem auch Ganztagschulen ausgebaut. Sie sollen einerseits eine bessere Vereinbarung von Familie und Berufstätigkeit der Eltern fördern. Aber vor allem sollen Ganztagschulen die Bildungschancen von Kindern aus sogenannten bildungsfernen Schichten verbessern.⁷

Es erfolgte in den letzten Jahren zudem ein weiterer Ausbau der Berufsakademien, der Fachhochschulen und der Universitäten (ISCED 5-8). Der Kostenzuwachs betrug zwischen 2005 und 2016 etwa 30 Prozent. Die Ausgaben hier lagen in 2016 bei etwas mehr als 37 Milliarden Euro. Und nicht zuletzt wurden die staatlichen Ausgaben in der betrieblichen und beruflichen Erwachsenenbildung um ebenfalls 25 Prozent ausgebaut, wobei Kosten in diesem Bereich in großen Umfang von Unternehmen mitgetragen werden.

Dieser Ausbau erfolgte, obwohl die Zahl der schulpflichtigen Kinder und Jugendlichen sowie der Schulabsolventen in Deutschland aus demographischen Gründen deutlich zurückgegangen ist. Erst mit der Zuwanderungsbewegung ab 2015 ist diese Abnahme für eine Zeit lang gestoppt. Effekte auf Absolventenzahlen werden sich zeitlich verzögert zeigen. Die Zahl der Absolventen sank von 984.000 in 2004 auf 832.000 in 2017. Dabei erreichen die Absolventen allerdings zunehmend höhere schulische Abschlüsse. Nach einem deutlichen Anstieg von Abiturientenzahlen in den 1970er Jahren, einem Absinken der Steigerungen in den 1980er und 1990er Jahren gab es nach 2000 wieder einen erhöhten Anstieg. Dabei stieg die Zahl der Abiturienten mit allgemeiner Hochschulreife zwi-

4 Zu folgenden Zahlen: Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016 und 2018): Bildung in Deutschland, Bielefeld.

5 Anm. der Redaktion: Die International Standard Classification of Education (ISCED) der UNESCO unterteilt Schultypen und Schulsysteme in mehrere Ebenen.

6 ebd.

7 Linberg, Tobias; Struck, Olaf; Bäumer, Thomas (2018): Vorzug Ganztagschule? Zusammenhänge mit der Kompetenzentwicklung im Bereich Lesen und Mathematik. In: (online first) Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. <https://doi.org/10.1007/s11618-018-0830-2>

schen 2006 und 2016 von 30 Prozent auf 41 Prozent, während sich die Zahl der Hauptschüler von 27 Prozent auf 21 Prozent verringerte.⁸

Diese Entwicklung spiegelt sich dann auch in der Zahl der Studierenden an Hochschulen wieder, die zwischen 2004 und 2017 um etwa 30 Prozent auf 2,84 Millionen anstieg. Die Quote der Studienanfänger liegt heute bei 56 Prozent. 1990 zum Zeitpunkt der deutschen Vereinigung waren es noch 30 Prozent und 1950 gingen lediglich 5 Prozent eines Abschlussjahrganges auf eine Fachhochschule oder eine Universität.⁹

Sowohl Männer als auch Frauen haben in Deutschland von der Bildungsexpansion profitiert. Allerdings haben junge Frauen ihre Chancen besser genutzt. Sie haben sich mit Beginn der Bildungsexpansion in höheren Anteilen besser gebildet als Männer und sind besonders bei höheren Schulabschlüssen wie dem Abitur sowie beim Hochschulabschluss gleich gezogen. Auch bei Promotionen steigt der Frauenanteil und liegt heute bei über 45 Prozent.

Forschungs- und Bildungseinrichtungen wurden hierbei in den Regionen weiter ausgebaut. Seit spätestens der Frühindustrialisierung lässt sich beobachten, dass eine dezentrale Förderung von Bildung und Wissenschaft eine wichtige Maßnahme ist, um Regionen wirtschaftlich zu entwickeln. Dies gelingt besonders gut, wenn Ausbildungsfächer und regionale wirtschaftliche Bedarfe gut aufeinander abgestimmt sind.¹⁰ Zudem gibt es positive nicht-intendierte Folgewirkungen: Absolventen machen sich selbständig, etwa in der Kreativwirtschaft und in der Softwarebranche (Kunst, Kultur, Design, Software, handwerkliches Gewerbe ...) und entwickeln neue (innovative) Geschäftsmodelle. Und so wurde in Deutschland unter anderem über den Weg von Gründungen von Hochschulen erfolgreich eine regionale wirtschaftliche Strukturförderung betrieben. Neben zentralen Standorten mit zahlreichen Universitäten und Fachhochschulen (etwa Berlin, Hamburg, München und Ruhr-Region Bochum, Duisburg, Essen) gibt es ein flächendeckendes Netz von Forschung und Wissenschaft in allen Regionen. Neben der regionalen Vernetzung und Bündelung von Kompetenzen in und zwischen Wirtschaft und Wissenschaft wird räumlich dezentral in Teildisziplinen häufig auch international renommierte Spitzenforschung betrieben. In einem im Vergleich zu China sehr kleinen Land mit hervorragenden Verkehrsverbindungen ist hierbei auch die Mobilität von Personen leicht möglich. Dies unterstützt eine funktionierende regionale Wirtschafts- und Wissenschaftsstruktur zusätzlich.

Neben der schulischen und hochschulischen Bildung gilt berufliche und betriebliche Weiterbildung sowie auch das Nachholen von beruflichen Abschlüssen einerseits als ein wichtiger Baustein um Erwerbspersonen zu er-

8 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland, Bielefeld, S. 120.

9 Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, 4.3.1, verschiedene Jahrgänge.

10 Zu Clusterpolitik siehe: Porter, Michael (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, in: Economic Development Quarterly 14, 1, S. 15-34.

möglichen, wirtschaftlichen Strukturwandel zu begleiten und auch mitzugestalten. Andererseits wird auch damit die Hoffnung verbunden, Abhängigkeit von familiärer Herkunft und Ungleichheit des schulischen Bildungsverlaufes in späteren Jahren noch auszugleichen.

Diese Ziele gliedern sich ein in eine Gesamtstrategie der Europäischen Union. Eine sogenannte „Flexicurity-Strategie“, nach der Flexibilität und hierfür benötigte Sicherheiten gemeinsam zu entwickeln sind, baut auf eine Stärkung von individuellen Fähigkeiten, insbesondere Qualifikationen, um sich selbständig an neue Arbeitsanforderungen anpassen zu können und dauerhaft Beschäftigung zu finden.¹¹

Zunächst ist dies am besten in den Unternehmen im Rahmen der betrieblichen Qualifizierungs- und Personalpolitik zu verwirklichen. Hierfür ist notwendig, das Lernen sich nicht auf das aktuelle Anforderungsprofil am Arbeitsplatz beschränkt, sondern in der Arbeitsorganisation ein „qualifikatorischer Überschuss“ für flexible Anpassung von Arbeitnehmern an neue Herausforderungen an Arbeitsplätzen gefördert wird. Hierzu dienen neben der formellen Weiterbildung auch informelle Lerngelegenheiten am Arbeitsplatz. Durch die Schaffung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen, Unterstützungsmöglichkeiten durch Kollegen und Vorgesetzte oder auch digitale Techniken u. ä. wird besonders gut adaptives Lernen, also ein aktuell an den Grenzen der Fähigkeiten oder des Wissenstandes ansetzendes Lernen ermöglicht. Dabei wird mit der unmittelbaren Anwendung zugleich auch die Motivation gefördert und neu erlernte Fähigkeiten werden vertieft und gefestigt.

Aber auch von staatlicher Seite wird versucht, Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit zu unterstützen. Dies betrifft erstens die Förderung der beruflichen Ausbildung und zweitens den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente, um allen gesellschaftlichen Gruppen einen Zugang zu Beschäftigungsfähigkeit zu ermöglichen. Ungeachtet der Bemühungen haben deutlich mehr als 10 Prozent der Bevölkerung keinen beruflichen Abschluss, wobei dies weit überwiegend Zuwanderer aus nicht europäischen südlichen Ländern betrifft. Drittens wird versucht, Übergänge zwischen verschiedenen Bildungsorganisationen, wie etwa den Schulen und den Berufsschulen, der betrieblichen Praxis, den Berufsakademien, den Fachschulen und den Fachhochschulen sowie den Universitäten zu schaffen. Diese Übergänge sollen ermöglichen, dass Menschen Wege von der Dualen Ausbildung bis zum Hochschulabschluss beschreiten. Die Bundesregierung und die Regierungen der Bundesländer einigten sich darauf, dass die Aufstiegsfortbildung der allgemeinen Hochschulreife gleichgestellt wird und somit zur Aufnahme eines Studiums berechtigt. Kompetenzen und Zertifikate, die auf

11 Struck, Olaf (2010): Europäische Flexicurity – Eine Leitidee im Fokus einer Theorie gesellschaftlichen Wandels, in: Eigmüller Monika / Mau, Steffen (Hg.): Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung, S. 379-410.

den Wegen der beruflichen Fortbildung erlangt wurden, und die insbesondere von den Industrie- und Handelskammern geprüft worden sind, können von Fachhochschulen und Universitäten anerkannt werden. So soll auch Menschen der Zugang zu höchsten Bildungsabschlüssen ermöglichen werden, die zunächst kein Abitur oder Fachabitur erworben haben. Die Effekte dieser zuletzt genannten Maßnahmen sind allerdings gering. Die Anteile der Studierenden ohne Abitur sind sehr klein geblieben. Nur etwa 2,6 Prozent der Studienanfänger haben keine schulische Hochschulzugangsberechtigung. Und viele brechen das Studium wieder ab. Es bestehen vielfach Lernprobleme aufgrund des abstrakten, freien, eigenständigen Lernens an deutschen Hochschulen. Lediglich etwa 55 Prozent dieser kleinen Gruppe (1,45 Prozent von allen Studierenden) schließen ein Studium erfolgreich ab.¹²

Fassen wir die Darstellung der Bildungsexpansion zusammen, dann blicken wir auf einen für alle modernen Gesellschaften typischen Ausbau von Bildungsstrukturen, der allerdings in Deutschland umfänglich erfolgte. Die Kapazitäten der frühkindlichen Förderung wurden mit einem Ausbau von Kinderkrippen und Kindergärten sowie einem heute damit verbundenen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem vollendeten ersten Lebensjahr erhöht. Im schulischen Bereich erfolgte der Ausbau insbesondere von Ganztagschulen. Die Abiturientenquote stieg und zugleich auch die Zahl der Studierenden an Hochschulen und Universitäten. Maßnahmen des Ausbaus des Bildungssystems sollen Menschen darin unterstützen, Herausforderungen des Strukturwandels positiv zu bewältigen und zu gestalten. Dieses sowohl in sozialer wie in ökonomischer Hinsicht. Ob die Maßnahmen hinreichend sind, um die Herausforderungen, die mit dem technischen Wandel, etwa der Digitalisierung sowie den sozialstrukturellen Herausforderungen, etwa der Alterung der Gesellschaft oder einer zunehmenden Differenzierung kultureller und sozialer Beziehungen zu bewältigen, ist eine empirische Frage. Diese Frage ist erst in Zukunft zu beantworten. Darüber hinaus sollen mit der Bildungsexpansion Chancengerechtigkeit ausgebaut und soziale Aufstiegsmobilität für benachteiligte Gruppen ermöglicht werden. Inwieweit dies geschehen ist, lässt sich schon heute beurteilen.

3. Unvollständige soziale Mobilität

Ungeachtet des Ausbaus des Bildungssystems und der gestiegenen Zahl höherer Bildungsabschlüsse sind die Bildungschancen nach wie vor sehr stark von der sozialen Herkunft abhängig. Ulrich Beck nennt solche Effekte kollektiver Aufstiege bei gleichzeitiger Wahrung sozialer und öko-

12 Centrum für Hochschulentwicklung (2017): Quantitative Entwicklung in Deutschland insgesamt. Gütersloh. <http://www.studieren-ohne-abitur.de/web/information/daten-monitoring/quantitative-entwicklung-in-deutschland-insgesamt/>

nomischer Abstände „Fahrstuhleffekt“.¹³ Treffender ist der Begriff Seilbahneffekt: Alle Schichten bewegen sich eine Etage höher.

Betrachten wir die herkunftsabhängigen fortbestehenden Ungleichheiten, dann zeigt sich: Von 100 Kindern aus Akademikerhaushalten gehen im Durchschnitt 83 auf ein Gymnasium, 79 nehmen ein Studium auf, 45 erlangen einen Master und 10 promovieren. Von 100 Kindern von Nicht-Akademikern gehen 46 auf ein Gymnasium, 27 Kinder nehmen ein Studium auf, 8 erlangen einen Master auf und einer promoviert.¹⁴

Die Quote der Studierenden hat sich mit der Bildungsexpansion ab Mitte der 60er Jahre vervielfacht. Allerdings konnten vom Ausbau der hochschulischen Bildung im Zeitverlauf vor allem die Kinder aus der oberen Dienstklasse und der Selbständigen profitieren, die ohnehin auch schon in den 1960er und 1970er Jahren mit mehr als 40 Prozent vergleichsweise hohe Raten von Studierenden aufgewiesen haben.¹⁵ Diese Gruppen umfassen etwa freie akademische Berufe, führende Angestellte, höhere Beamte, selbstständige Unternehmer mit mehr als 10 Mitarbeitern, Hochschul- und Gymnasiallehrer. In dieser Gruppe nehmen Anfang 2000 gut 55 Prozent ein Studium auf. Vergleichbare Steigerungen, allerdings von einem etwas geringeren Niveau ausgehend, weisen Selbständige und Freiberufler auf.

Nur sehr marginal profitierten mit etwa drei Prozentpunkten Zuwachs mittlere Statusgruppen. Und in der Klasse der un- und angelernten Arbeiter und der Landarbeiter nehmen Kinder im Zeitverlauf sogar etwas seltener ein Studium auf. So haben sich die Abstände zwischen beiden Arbeiterklassen und der oberen Dienstklasse in dem Beobachtungszeitraum von 40 Jahren nicht verringert, sondern vergrößert.

So haben sich die Abstände zwischen beiden Arbeiterklassen und der oberen Dienstklasse in dem Beobachtungszeitraum von 40 Jahren nicht verringert, sondern vergrößert.

4. Wesentliche Ursachen seltener sozialer Mobilität

Der Ausbau von Schulen und Hochschulen hat das durchschnittliche Bildungsniveau erhöht. Zugleich hat der Ausbau die Bildungsungleichheit zwischen sozialen Statusgruppen nicht vermindert. Warum ist dies so?

13 Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M., S. 121-160, S. 122.

14 Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (2017): Hochschul-Bildungs-Report 2020. Bericht 2017/18.

15 Baethge, Martin (2017): Alte und neue soziale Ungleichheiten in der Beruflichen Bildung. Bundeszentrale für Politische Bildung, Berlin <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/251708/alte-und-neue-ungleichheiten>;

Die Klassifikationen beziehen sich auf das EGP-Klassenschema, das nach seinen wissenschaftlichen Urhebern Erikson, Goldthorpe und Portocarero benannt ist (Erikson, Robert; Goldthorpe, John H. (1992): The Constant flux. Oxford. A study of class mobility in industrial societies, Oxford.)

1. In der Frühphase des Lernens ist eine staatlich geförderte Einflussnahme sehr gering. Eltern können sehr früh beginnen, Lernfreude und Denkvermögen über Sprache, Gestik, Aufbau von Vertrauen und Selbstwirksamkeit sowie Lernumwelten zu fördern oder zu behindern. Kinder und Eltern geben sich schon direkt nach der Geburt wechselseitig Signale und beide können lernen, diese sicher zu interpretieren und sich wechselseitig verständlich mitzuteilen. Dies gelingt, wenn Eltern aufmerksam die Signale des Kindes aufnehmen und versuchen, in Sprache und Gestik verlässlich auf gleiche Signale des Kindes zu reagieren. Das Kind erlangt über den Weg einer gelingenden, das heißt einer zielerreichenden Kommunikation Selbstsicherheit und gewinnt hierüber auch Vertrauen zu Bezugspersonen. Kinder signalisieren zudem Aufnahmebereitschaft und Neugierde. Wenn Bezugspersonen quasi ununterbrochen diese Signale und Bedürfnisse aufnehmen können und anregend und verlässlich hierauf reagieren, dann ist viel Lernzeit gewonnen.

Im Ergebnis unterscheiden sich dann bereits Dreijährige stark voneinander. So kennen beispielsweise Kinder aus besser gestellten Familien sehr viel mehr Worte und können komplexere Sätze verstehen als Kinder aus bildungsferneren Schichten. Zugleich haben sie ein deutlich besseres Verständnis von Größen und Formen.¹⁶

Die ungleichen Kompetenzen, die aufgrund unterschiedlicher lernförderlicher Anregung im Elternhaus bestehen, nennt Boudon¹⁷ „primäre Effekte“. Sie legen das herkunftsabhängige Niveau kognitiver Fähigkeiten, sprachlicher, metakognitiver und sozialer Kompetenzen fest und bestimmen damit auch direkt die Leistungen in der Schule.

2. Davon zu unterscheiden sind sogenannte „sekundäre Effekte“. Hier geht es bei Boudon um Entscheidungen, ein Kind in höhere Schullaufbahnen zu führen.¹⁸ Wichtig dabei sind Erwartungen von Bildungsrenditen, wie etwa der Erwerb von Status oder zumindest der Erhalt des Status der Familie oder die Anpassung an ein soziales Umfeld. Hierfür bietet das deutsche Bildungssystem verschiedene Entscheidungsräume. Eltern können bewusst bessere Schulen auswählen.¹⁹ Teilweise werden Internate gewählt. Mit zunehmendem Wohlstand und geringerer Kinderzahl werden häufiger Wahloptionen genutzt als früher. Im Verlauf der Schulkarriere bestehen, je nach Bundesland im Alter von zehn bis zwölf Jahren, Pfade in ein dreigliedriges Schulsystem (Mittel-, Realschule, Gymnasium) hi-

16 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland, Bielefeld.

17 Boudon, Raymond (1974): Education, Opportunity, and Social Inequality – Changing Prospects in Western Society, New York.

18 ebd.

19 Zunker, Nicky, Neumann, Marko, Maaz, Kai (2018): Angebot und Nachfrage bei der Einzelschulwahl. Der Einfluss von Schulmerkmalen und der Zusammensetzung der Schülerschaft auf die Nachfrage nach weiterführenden Schulen in Berlin, Zeitschrift für Pädagogik 64, 5, S. 586-611.

nein oder es wird eine integrierte Gesamtschule gewählt, die alle drei Stufen umfasst. Zudem sind am Ende des jeweiligen Schultypus Entscheidungen zu treffen, ob die Schule verlassen wird oder ob eine weiterführende Schule oder Hochschule bzw. Universität besucht werden soll. Diese Entscheidung wird, je nach sozialem Hintergrund, mit unterschiedlicher Häufigkeit getroffen. Obere Schichten bewerten ein Verlassen der Schule als sozialen Abstieg und die zu erwartende niedriger bezahlte Arbeitsstelle als monetäre Kosten. Bei unteren Schichten sind längere Schullaufbahnen mit relativ höheren monetären Kosten verbunden als in „reicheren“ Oberschichten und sie befürchten häufiger sozialkulturelle sowie räumlich bedingte Entfremdungen durch den Besuch höherer Schulen oder weiter entfernter Hochschulen.

Obere Schichten bewerten ein Verlassen der Schule als sozialen Abstieg und die zu erwartende niedriger bezahlte Arbeitsstelle als monetäre Kosten.

In der Praxis lassen sich dann zwei Effekte beobachten: Mittelschicht- und besonders Oberschicht-Eltern senden auch weniger begabte Kinder in höhere Schulen. Sie nehmen damit zunächst ein höheres Risiko in Kauf und antizipierten einen höheren Aufwand, um einen Schulerfolg zu befördern. Dies geschieht auch gegen die Empfehlung von Grundschullehrern.²⁰ Vor allem aber hindern bildungsschwache Eltern auch begabte Kinder am Besuch höherer Schulen oder Universitäten. Mit Blick auf den zuvor genannten sekundären Herkunftseffekt besteht dabei auch die Sorge vor dem Unbekannten in einer fremden, gebildeten Umgebung, in der Familien auch kaum noch Möglichkeit der Unterstützung haben.²¹

3. In Ergänzung dieser Ursachen von Ungleichheit bestehen nicht selten Effekte sozialer Nähe und auch statistische Diskriminierungseffekte. Lehrer nehmen im Rahmen ihrer Aufgaben die soziale Position des Elternhauses zur Kenntnis und beziehen sie nicht selten in ihr professionelles Handeln ein. In der Regel kommen Lehrerinnen und Lehrer selbst aus einer besser gebildeten Schicht. So ist ihnen das soziale Umfeld höher gebildeter Eltern besser vertraut als das von bildungsfernen Haushalten. Darüber hinaus erleben Lehrer häufiger, dass Kinder von Eltern höherer Bildungsschichten höhere Schulen besuchen. Bei Schulempfehlungen für höhere Schulen können dann Nähe sowie mitunter auch Stereotype die

20 Ditton, H.; Krüsken, J. (2006): Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 51, 3, S. 348-372.

21 Esser, Hartmut; Hoenig, Kerstin (2018): Leistungsgerechtigkeit und Bildungsungleichheit. Effekte der Verbindlichkeit der Grundschulempfehlungen beim Übergang auf das Gymnasium. Ein Vergleich der deutschen Bundesländer mit den Daten der „National Educational Panel Study“ (NEPS), in: (online first) Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. <https://doi.org/10.1007/s11577-018-0558-2>

Bewertung beeinflussen. Ditton, Krüskens²² zeigten, dass Lehrer nicht nur die „objektiven“ Leistungen der Schülerinnen und Schüler bewerten, sondern auch die soziale Herkunft. Lehrer schließen in ihre Beurteilung das häusliche Umfeld und eine damit zugleich (häufig zu Recht, und teilweise aber eben auch zu Unrecht) unterstellte Kapazität der Unterstützung des Lernens der Schülerinnen und Schüler mit ein.

Dieses Handeln geht mit einer selbsterfüllenden Prophezeiung bzw. mit selbstverstärkenden Effekten einher. Ein solcher selbstverstärkender Effekt besteht auch noch auf andere Weise. Das frühe und bessere Lernen von Kindern in bildungsnahen und ökonomisch und sozial gut gesicherten Familien geht (nicht nur) bei Lehrern mit einer hohen Anerkennung der Leistungen der Kinder auch gegenüber den Kindern selbst einher. Dies wiederum fördert die Selbstwirksamkeitserfahrung von Kindern sowie auch die Lernmotivation und darüber wiederum weitere Lernleistungen.

5. Förderung früher Lernumwelten

„Primäre Effekte“ der Unterstützung von Kindern durch Eltern, „sekundäre Effekte“ von Status- und Renditeerwartungen bei Bildungsentscheidungen sowie von sozialen Austausch zwischen Eltern und Lehrern und von sozialer Nähe und ggf. Stereotype beeinflusste Beurteilungen von Lehrern verhindern in der Summe häufig eine soziale Aufstiegsmobilität über den kollektiven Aufstiegseffekt der Bildungsexpansion hinaus.

Wenn solche Effekte in ihren Wirkungen vermindert werden sollen, dann sind Kinder und dabei auch Eltern insbesondere schon in der Phase der frühen Kindheit zu fördern. Der Nutzen von Bildungsinvestitionen ist in jungen Jahren besonders hoch. Die Neugierde und Aufnahmebereitschaft

der Kinder ist besonders groß. Die Kosten für eine Aufmerksamkeits- und Lernzeit nutzende Förderung sind in der frühen Kindheit im Vergleich zu späteren Jahren und zum Ertrag sehr gering. Der Ertrag früher Lernförderung ergibt sich nicht zuletzt aufgrund kumulativer

Bildungseffekte. Gelerntes fördert späteres Lernen. So kann eine frühe Förderung Herkunftsungleichheit am besten ausgleichen.²³ Dies gilt noch einmal mehr, wenn alle Kinder eine solche Förderung in gleichem Umfang erhalten. Anfangs wurde darauf hingewiesen, dass sich die Ausgaben für die

Der Nutzen von Bildungsinvestitionen ist in jungen Jahren besonders hoch. Die Neugierde und Aufnahmebereitschaft der Kinder ist besonders groß.

22 Ditton, H.; Krüskens, J. (2006): Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 51, 3, S. 348-372.

23 Heckman, J. J. (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: Science, H. 132, S. 1900-1902.

frühkindliche Betreuung, Erziehung und Bildung zwischen 2005 und 2016 verdoppelt haben. Damit wurde auch der Anteil des pädagogisch geschul- ten Personals um ca. 40 Prozent erhöht.²⁴ Der Anteil der Kinder, der diese Einrichtungen in Anspruch nimmt, hat sich in der Zeit aber mehr als verdop- pelt. Er stieg von 13,7 Prozent auf 33,7 Prozent an.²⁵ Wichtig ist, dass mit dem Ausbau ein Qualitätszuwachs von frühkindlicher Betreuung, Erziehung und Bildung verbunden ist.

Es wird bei den Kindern dann selbstverständlich weiterhin Leistungs- unterschiede geben. Diese bestehen dann aber häufig auch in jeweils unter- schiedlichen Fähigkeitsbereichen. Kinder sind häufig nicht in allen Lernfel- dern gleich gut. Aber mit einer frühkindlichen Förderung treten Kinder dann alle entsprechend ihrer individuell vorhandenen Potentiale unterstützt und mit sozial gleichen Startchancen in das Schulsystem ein.

Hierauf kann schulisches Lernen aufsetzen. Wichtig sind dann profes- sionell ausgebildete Lehrerinnen und Lehrer, die professionell tätig sind, was bedeutet, dass sie mit Einzelfallbezug und wissenschaftlich geprüften Methoden arbeiten. Mit einer Offensive zur Verbesserung der Qualität in der Lehrerausbildung sind seit 2016 sehr viele Projekte an den deutschen Uni- versitäten angelaufen, die eine auf neue bildungswissenschaftliche Evidenz basierte Ausbildung der Studierenden im Lehramt fördern. Auszubauen ist jedoch auch die Vermittlung diagnostischer Fähigkeiten, um Fähigkeiten und Fertigkeiten von Kindern besser bestimmen zu können.

In der Lernumwelt Schule müssen Lehrpersonen dann in der Lage sein, Neugierde zu wecken und zu erhalten. Zudem muss die Lehrkraft die Lern- zeit gut strukturieren. Sie muss Herausforderungen und nicht Überforderun- gen definieren und sie muss auf der Basis allgemeiner und situativ guter Di- agnosekompetenzen Unterstützung im individuellen Lernfortschritt geben.²⁶ Nicht zuletzt tragen kleine Klassen mit bis zu 20 Grundschülerinnen und Schülern zur besseren Kompetenzentwicklung bei.²⁷

Maßnahmen im frühen Alter sind alternativlos. Eine Kompensation von sozialer Bildungsungleichheit gelingt im späteren Bildungsverlauf auch bei großen Anstrengungen in aller Regel nicht. Auch das Nachholen von Bil- dungsabschlüssen ist stark abhängig von der Herkunft der Eltern.²⁸ Vielfach sind es Personen, die aus mittleren oder höheren Statusgruppen zunächst einen mittleren Schulabschluss gemacht haben und dann das Abitur neben

24 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland, Bielefeld, S.286.

25 ebd., S. 283.

26 Klieme, Eckardt; Rakoczy, Katrin (2008). Empirische Unterrichtsforschung und Fachdidaktik. Outcome-orientierte Messung und Prozessqualität des Unterrichts, Zeitschrift für Pädagogik, 54, 2, S. 222-237.

27 Bach, Maximilian; Sievert, Stephan (2018): Kleinere Grundschulklassen können zu besseren Leistungen von SchülerInnen führen, in: DIW-Wochenbericht 85, 22, S. 465-472.

28 Buchholz, Sandra; Pratter, Magdalena (2017): Wer profitiert von alternativen Bildungs- wegen? Alles eine Frage des Blickwinkels! In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozi- alpsychologie 69, 3, S. 409-435.

ihrer Berufstätigkeit nachholen. Lebenslanges Lernen und entsprechend dann auch die Teilnahme an Weiterbildung im späteren Lebensverlauf ist bei Personen größer, die zuvor höhere Bildungsabschlüsse erlangt haben.²⁹ Dies bedeutet nicht, dass zweite und dritte Chancen bei einem späten Bemühen um Bildung im höheren Lebensalter verweigert werden sollten. Die Relation der Kosten und des Nutzens fallen häufig auch dann noch zugunsten der Bildung aus. Aber die Kosten sind dann vergleichsweise sehr hoch.

6. Fazit

Bildung kann als ein wesentliches Potenzial für Flexibilität, das heißt für eine flexible Anpassung an veränderte Umweltbedingungen gelten.³⁰ Bildung ist zentral für individuelle und gesellschaftliche Lebenschancen. In Deutschland gab und gibt es einen fortbestehenden Ausbau des Bildungssystems. Dabei ging der Ausbau mit einer größeren Zahl höherer Abschlüsse für alle gesellschaftlichen Schichten einher. Die Expansion des Bildungssystems hat allerdings nicht dazu geführt, dass die Abstände sozialer Ungleichheit beim Zugang zu Bildung abgenommen haben bzw. die Aufstiegsmobilität zugenommen hat. Dieses wesentliche Ziel, das besonders von Arbeitnehmergruppen in den christdemokratischen und sozialdemokratischen Parteien immer wieder geäußert wurde, ist in Deutschland nicht verwirklicht worden. Was für Gesellschaften gilt, das gilt auch für Schulformen wie Ganztagschulen: Mehr Bildungsgelegenheiten und formale Chancengleichheit gehen nicht notwendiger Weise mit einem Abbau von herkunftsbedingten Ungleichheiten einher.

Eine wichtige Ursache hierfür ist die Qualität der Lernumwelt in Haushalten, Kindertagesstätten oder Schulen. Eine zweite wichtige Ursache hierfür besteht darin, dass die Pfade für Bildungserfolge, der Aufbau von Vertrauen und das Erlernen von Selbstwirksamkeit und die Erzeugung und die Nutzung von Lernanreizen sehr früh im Lebensverlauf gelegt werden und damit zunächst staatlicher Interventionen weitgehend entzogen sind. Sind diese Pfade in frühkindlicher Zeit stabil und in richtiger Richtung gelegt, dann führen sie auch später im Lebensverlauf mit hoher Wahrscheinlichkeit in eine erfolgreiche Richtung. Zur Förderung sozialer Mobilität ist der Ausbau frühkindlicher Bildung wichtig. Hierbei geht es um das Erkennen und um das verlässliche Interpretieren von Signalen der Kinder, die Lernbereitschaft, Neugierde und Interesse ebenso wie etwa Müdigkeit zu erkennen geben. Es geht um eine gute Diagnostik realer Fähigkeiten und Fertigkeiten der Kinder und darum, eine anregende Lernumwelt immer auch an den individuellen Bedürfnissen anzupassen.

Problematisch bleibt, dass Eltern oder erziehendes und lehrendes

29 Becker, Rolf (2018): Berufliche Weiterbildung im Arbeitsmarkt, in: Abraham Martin, Hinz Thomas (Hg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden, S. 311-353.

30 Struck, Olaf (2010): Flexibilität als Problem, in: Sozialer Fortschritt 59. H. 12, S. 291-296.

Personal hierfür häufig nicht die Kompetenzen besitzen. Wichtige Schritte beginnen also in der Ausbildung und der beratenden Unterstützung dieser Personengruppen und einer sehr frühzeitigen sozialen, psychosozialen und z. T. ökonomischen Stabilisierung in Haushalten, denen es teilweise nicht gelingt, eine verlässliche und vertrauensfördernde Lernumwelt für kleine Kinder zu gestalten. Neben der Verbesserung der Ausbildung sind also sozialpolitische Rahmungen und sehr frühe und unmittelbare Beratungs- und Betreuungsangebote, schon in der Geburtsvorbereitung über Geburtskliniken und Hebammen anempfohlen, notwendig. Hier bestehen vielfach schon Angebote, diese können aber mit Blick auf den Nutzungsgrad und ihre Wirksamkeit noch weiterentwickelt werden.

Neben der Investition in frühe Bildung ist es wichtig, selbstverstärkende Effekte, die besonders beim Schulzugang oder in der Schulwahl liegen, zu verringern. Die Bedeutung des Elterneinflusses und subjektiver Kriterien bei der Beurteilung von Kindern sind zu mindern und die Bedeutung „objektiverer“ Leistungskriterien zu stärken. Darauf basierend wäre dann auch mit jenen Eltern zu arbeiten, die ungeachtet der Fähigkeiten von Kindern diese nicht auf höhere Schulen senden und die Bildungswege verkürzen. Benachteiligte Schüler können in einem stabilen und gut strukturierten Lernumfeld von besseren Schülern profitieren, wenn die Lernumwelt stabil, gut strukturiert, anregend herausfordernd und motivierend ist.

Bildung im späteren bis ins höhere Lebensalter bleibt wichtig, um Bildungsdefizite auszugleichen. Herausforderungen sind in sich schneller verändernden Umwelten normal und erfordern lebenslanges Lernen. Allerdings mindert sich mit zunehmendem Alter das Kosten-Nutzenverhältnis besonders dann, wenn in früher Kindheit keine Grundlagen für Lernen und für Lernfreude gelegt wurden.

Neben der Verbesserung der Ausbildung sind sozialpolitische Rahmungen und sehr frühe und unmittelbare Beratungs- und Betreuungsangebote notwendig.



Prof. Dr. Olaf Struck

Prof. Olaf Struck ist Soziologe und lehrt als Professor für Arbeitswissenschaft an der Universität Bamberg. Zudem ist er wissenschaftlicher Arbeitsbereichsleiter im Nationalen Bildungspanel des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe in Bamberg. Er ist Vorsitzender der Vereinigung sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarktforschung (SAMF e.V.) sowie Mitglied des Vorstandes in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS). Herr Struck ist Herausgeber von Fachzeitschriften und war und ist als Sachverständiger in verschiedenen Sachverständigenkommissionen tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Organisationsforschung.



教育扩张、社会流动和早期学习环境的重要性

● 欧拉夫·斯特鲁克教授

一、绪论

20 世纪 60 年代以来，国家对教育做了大量的投资。教育系统得到发展，儿童和青少年的学习时间也明显增加。接受学校教育的平均年限延长，随着幼儿园和全日制学校的发展，每周的学习时间往往也得到延长。与许多国家一样，德国教育扩张的目的之一是减少教育机会的不平等，为受教育程度较低的社会阶层的孩子提供向上流动的通道。

这一目标至今未能实现。虽然几乎所有社会群体的受教育程度都有所提高，然而，各个社会群体之间获得学历机会的差距并没有缩小，甚至有所扩大。下文将探讨其原因。首先将介绍近些年来仍在进行的教育系统扩张，接着将讨论持续存在的平等问题，然后会为教育系统和学前学习环境提出一些建议，以便更好地实现机会公正和向上流动。

二、教育扩张

教育对于人类至关重要。教育支持个人适应职业生涯的要求，改善个人的职业前景和生存前景。在一个财产和权力分配不均的社会中，教育是社会底层儿童和年轻人获得在其一生中参与社会、经济和政治生活机会的重要途径。“知识就是力量，力量就是知识”。早在 1872 年，威廉·李卜克内西就借用培根¹ 的话提醒工人运动组织。教育可以增强人们提高劳动效率的能力，在国民经济层面促进经济增长。此外，教育可以改进技术并促进创新。第二次世界大战之后、特别是从 20 世纪 60 年代开始，在所有现代国家，教育和科学都得到越来越快的发展。在德意志民主共和国最初也是如此，而在德意志联邦共和国这一进程开始还较为缓慢。² 东、西德的自然资源都很贫乏，因此应该促进教育资源的发展。在民主德国，教育应该支持“技术科学革命”。从 20 世纪 60 年代起，联邦德国视教育为实现经济增长的根本手段。在体制竞争背景下，1957 年发

1 “知识和力量是一体，因对于原因的无知也导致对结果的错误认识。”（参见 Bacon, Francis, 1620: *Novum Organum*, London, Aph. III.）

2 参见 Edding, Friedrich (1963): *Ökonomie des Bildungswesens*, Freiburg im Breisgau; 参见 Picht, Georg (1964): *Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation*, Freiburg.

生的“斯普特尼克震撼”³也为这种认识的形成推波助澜。20世纪70年代，受过良好教育的就业者提出了更高的要求，针对这一变化，社会上涌现出自主工作和企业共决的新形式，以认可个人能力和提高作为经济生产率基础的就业者素质和积极性。

各个政党中代表雇员利益的派系除了认识到高等教育对于绝大多数人所具有的经济意义之外，还很早就开始赋予教育扩张以社会政策目的——通过教育为受教育程度低的社会阶层实现向上流动。这种愿望一直延续到今天，并深刻

教育系统在社会保障系统的支持下，应尽可能提高儿童和青少年的学习表现，而无论其是否受惠于自己的出身、地位和阶层，从而实现社会流动。

影响了教育系统和社会保障系统中关于机会公正和绩效分配公正的社会理念。教育系统在社会保障系统的支持下，应尽可能提高儿童和青少年的学习表现，而无论其是否受惠于自己的出身、地位和阶层，从而实现社会流动。该指导理念基于这样一种观念：

如果所有人形式上都有平等机会并享有导向分配中高端地位的良好社会经济起跑机会，收入和财产不平等就可以被接受。

在过去几年中，教育扩张仍在持续。⁴2005年至2016年期间，幼儿保育、教育（国际教育标准分类法0级⁵）支出翻了一番，现达到273亿欧元。幼儿教育费用相对较低，但是收益突出。同一时期普通教育和职业教育学校（国际教育标准分类法1—4级）的教育支出增加了约25%，达到近930亿欧元。⁶主要是全日制学校得到发展。一方面，全日制学校能促使父母更好的兼顾家庭和工作，最重要的是，全日制学校可以改善所谓“远离教育”阶层儿童的受教育机会。⁷

此外，近些年来，职业院校、应用技术大学和普通大学（国际教育标准分类法5—8级）进一步得到发展。2005至2016年间，教育费用增长约为30%。2016年的支出超过370亿欧元。国家在企业 and 职业成人教育方面的支出也同样增加了25%，企业承担了这一领域的大量费用。

尽管人口原因导致德国学龄儿童、青少年以及学校毕业生人数大幅下降，但教育扩张仍在继续。直到2015年开始出现移民潮，人数下降的趋势才暂告一段落。毕业生数量受到的影响将会延后一段时间显现。2004年至2017年间，毕业生人数从984000人减少到832000人。不过，毕业生所获得的学历越来越高。高中毕业生人数在20世纪70年代曾大幅上升，20世纪80年代和90年代有所下降，2000年之后又逐年上升。2006年至2016年间，

3 编辑注释：1957年，苏联的“斯普特尼克1号”成为第一颗进入地球轨道的人造卫星。美国和西欧的政治和社会界对此事件的反应，舆论当时称之为“斯普特尼克震撼”。在与前苏联制度竞争的背景下，这一事件也引发了德国社会对教育政策的激烈讨论。

4 参见 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2016 und 2018): Bildung in Deutschland, Bielefeld.

5 参见 Anm. der Redaktion: Die International Standard Classification of Education (ISCED) der UNESCO unterteilt Schultypen und Schulsysteme in mehrere Ebenen.

6 参见 Anm. der Redaktion: Die International Standard Classification of Education (ISCED) der UNESCO unterteilt Schultypen und Schulsysteme in mehrere Ebenen.

7 参见 Linberg, Tobias; Struck, Olaf; Bäumer, Thomas (2018): Vorzug Ganztagschule? Zusammenhänge mit der Kompetenzentwicklung im Bereich Lesen und Mathematik. In: (online first) Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. <https://doi.org/10.1007/s11618-018-0830-2>.

具有普通高等院校入学资格的高中毕业生人数从30%上升到41%，而职业预科学校的学生人数从27%缩减到21%。⁸

这一变化也反映在高等院校的学生人数上，2004年至2017年间大学生人数增加了约30%，达到284万人。目前，高等教育毛入学率为56%。1990年德国统一时，高等教育毛入学率还仅为30%，而1950年，只有5%的应届毕业生在应用技术大学或普通大学就读。⁹

无论是德国的男性和女性，都受惠于教育扩张。然而，年轻女性更好地利用了机会。自教育扩张之始，女性接受更好教育的比例就较高，尤其是在获得高中学历（如通过高级中学毕业考试）和大学学历方面也取得了同样好的成绩。获得博士学位的女性比例也在增加，目前已经超过45%。

各个地区的研究、教育机构得到进一步的发展。最晚自工业化早期以来，人们认识到，促进科学、教育的分散化发展是发展地区经济的重要举措。如果专业设置和区域经济需求二者得到很

好的协调，教育对于地方经济的促进作用尤其显著。¹⁰此外，还有一些意料之外的积极效果：毕业生在创意产业和软件业（艺术、文化、设计、软件、手工业……）创业并开发新的（创新型）商业模式。德国促进地区经济结构的一项有效措施就是开办高等院

校。除了拥有众多大学和应用技术大学的核心城市（如柏林、汉堡、慕尼黑和鲁尔区的波鸿、杜伊斯堡和埃森）之外，每个地区都有全覆盖的科学、研究网络。除了在地区层面联网、整合经济资源和学术资源，并推动两者的一体化之外，通常在一些子学科中，还有一些国际知名的顶级研究机构分散在各地。德国与中国相比，国土面积小得多，加之拥有良好的交通条件，人口流动较容易实现。这又进一步支持了地区的经济结构和学术结构。

除了中小学和高等教育之外，职业、企业继续教育以及补考职业资格一方为就业者有机会参与乃至影响经济结构转型提供了重要基础，另一方面，人们也希望在成年之后仍可以削弱家庭出身的影响和学校教育的不公。

上述目标已被纳入欧盟的总体战略。所谓的“灵稳战略”旨在同时发展灵活性和必要的稳定性，致力于加强个人能力，特别是职业素质，以便就业者能够自主适应新的工作要求和持续找到工作。¹¹

首先，这一目标最好能在公司培训政策和人事政策的范围内实现。这就要求学习不仅限于工作岗位的当前要求，而是需要在工作的组织管理中鼓励就业者取得“资质盈余”，以灵活适应工作岗位的新挑战。除了正式的继续教育之

最晚自工业化早期以来，人们认识到，促进科学、教育的分散化发展是发展地区经济的重要举措。如果专业设置和区域经济需求二者得到很好的协调，教育对于地方经济的促进作用尤其显著。

8 参见 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland, Bielefeld, S. 120.

9 参见 Statistisches Bundesamt, Fachserie 11, 4.3.1, verschiedene Jahrgänge.

10 关于集群政策，参见 Porter, Michael (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, in: Economic Development Quarterly 14, 1, S. 15-34.

11 参见 Struck, Olaf (2010): Europäische Flexicurity – Eine Leitidee im Fokus einer Theorie gesellschaftlichen Wandels, in: Eig Müller Monika / Mau, Steffen (Hrsg.): Gesellschaftstheorie und Europapolitik. Sozialwissenschaftliche Ansätze zur Europaforschung, S. 379-410.

外，工作中的非正式学习机会也很重要。通过创设行动和决策余地，由同事和主管提供支持以及数字技术等方式，可以很好地实现适应性学习，即以现有能力和知识边界为起点的学习。即学即用同时也能提高学习积极性，并且深化和巩固新获得的技能。

国家也试图支持提高就业能力的措施。这些措施首先涉及促进职业培训，其次是采用劳动力市场政策手段，以使得所有社会群体都能获得就业能力。尽管付出了努力，仍有超过 10% 的人口不具备职业资格，这些人主要是来自位于欧洲以南国家的移民。第三，尝试在各种教育组织，如中学和职业学校、企业实践、职业院校、技术学校、应用技术大学以及大学之间建立融通机制。融通机制旨在为二元制职业教育的学生创造获得高等教育学历的途径。联邦政府和联邦各州政府一致同意，高级职业进修相当于普通大学入学资格，因此相关人员有资格攻读大学。职业进修中获得的能力和证书，特别是由工商大会认证的证书，可以得到应用技术大学和普通大学的承认。如此，如果最初没有通过高中毕业考试或专业高中毕业考试，仍应有机会获得最高学历。不过，这项措施的效果并不显著，未通过高中毕业考试的大学生比例仍然很小。只有约 2.6% 的新生没有通过高中毕业考试获取的入学资格，许多人还会中途辍学。由于德国大学的学习内容抽象，自由度大，要求的自主学习度高，导致出现许多学习问题。这个不大的群体中只有约 55% 的人（占大学生总人数的 1.45%）成功完成学业。¹²

总结一下关于教育扩张的介绍，我们就会看到，这种教育结构的扩张是所有现代社会都存在的一种典型现象，只不过在德国，教育结构的扩张全面铺开。随着托儿所和幼儿园的增多以及儿童从满一周岁开始有获得保育的合法权利，

发展教育系统的措施应有助于人们积极应对和影响结构转型带来的挑战，在社会和经济方面都是如此。

促进幼儿发展的资源增加了。在中小学领域，全日制学校得到显著发展。高中毕业率上升，同时高校和大学的学生人数也在增加。发展教育系统的措施应有助于人们积极应对和影响结构转型带来的挑战，在社会和经济方面都是如此。

至于这些措施是否足以应对数字化等技术变革、老龄化社会等现象对社会结构带来的挑战以及文化、社会关系的日益分化，是一个需通过实证研究才能解答的问题，有待于将来作出回答。此外，教育扩张还旨在扩大机会公正并促进弱势群体向上流动。这一目标是否实现今天已经有了定论。

三、社会流动性不完整

尽管教育系统得到发展，取得高等教育学历人数也显著增加，受教育机会仍然在很大程度上取决于社会出身。乌尔里希·贝克称这种集体性上升和社会、经济差距保持不变并存的现象为“电梯效应”。¹³更恰当的表述是索道效应——所有阶层都向上移动一层。

12 参见 Centrum für Hochschulentwicklung (2017): Quantitative Entwicklung in Deutschland insgesamt, Gütersloh.

<http://www.studieren-ohne-abitur.de/web/information/daten-monitoring/quantitative-entwicklung-in-deutschland-ingesamt/>

13 参见 Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. M., S. 121-160, S. 122.

考察持续存在的由出身带来的不平等会发现，父母如果受过大学教育，100个孩子中平均有83人上文理中学，79人读大学，45人取得硕士学位，10人获得博士学位。而如果父母没有受过大学教育，100个儿童中只有46人上文理中学，27人读大学，8人取得硕士学位，一人获得博士学位。¹⁴

自六十年代中期实施教育扩张以来，高等教育入学率已经成倍增长。然而，在这一过程中，发展高等教育的主要受益者是上层职业阶层和自营职业者的子女，这两个群体在20世纪60年代和70年代的大学入学率已经超过40%，处于较高水平。¹⁵ 上述群体包括自由专业技术人员¹⁶，高级管理人员，高级公务员，拥有10名以上员工的企业家，大学和文理中学教师等等。2000年初，这一群体的大学入学率达到55%。自雇人士和自由职业者也取得了类似的增长，尽管他们的出发点略低。

中等地位群体获益微乎其微，仅为约三个百分点。在非熟练和半熟练的工人和农民阶层中，随着时间的推移，子女上大学的比例甚至有所下降。因而这两个劳动者阶级和上层职业阶层之间的差距在40年的观察期内并没有缩小，而是有所扩大。

四、社会流动性不足的基本原因

中小学和高等院校的发展提高了平均受教育水平。但是，扩张并没有减少不同社会地位群体之间的教育不平等。何以如此？

中小学和高等院校的发展提高了平均受教育水平。但是，扩张并没有减少不同社会地位群体之间的教育不平等。

1、在学习的早期阶段，国家促进措施的影响非常小。家长可以通过语言、手势、建立信任和自我效能以及学习环境来尽早激发孩子的学习兴趣和思考能力，或是给予阻碍。刚一生，孩子和父母就能互相释放信号，双方都能学会准确解读信号并以易于理解的方式相互沟通。只要父母专心接收孩子的信号并尝试用语言、手势稳定地响应孩子的同一种信号就可以做到这一点。通过这一有效的、即能导向目标的交流方式，孩子获得自信，并且建立对抚养者的信心。孩子也表现出接受信号的意愿和好奇心。如果抚养者能够几乎不间断地接受信号、理解需求，并且稳定地给与响应和激励，就能赢得大量的学习时间。

结果导致即使是三岁孩子之间也相差很大。例如，来自富裕家庭的孩子能听懂的话语比受教育程度低的家庭的孩子明显要多，前者还可以理解更复杂的句子。与此同时，他们能更好地理解大小和形状。¹⁷

14 参见 Stifterverband für die deutsche Wissenschaft (2017): Hochschul-Bildungs-Report 2020. Bericht 2017/18.

<https://www.stifterverband.org/medien/hochschul-bildungs-report-2020-bericht-2017>.

15 参见 Baethge, Martin (2017): Alte und neue soziale Ungleichheiten in der Beruflichen Bildung. Bundeszentrale für Politische Bildung, Berlin <http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/zukunft-bildung/251708/alte-und-neue-ungleichheiten>;

该分类法基于埃里克森、戈德索普和波托卡罗发明的 EGP 阶级分类框架 (参见 Erikson, Robert; Goldthorpe, John H. (1992): The Constant flux. Oxford. A study of class mobility in industrial societies, Oxford.)

16 译者注：如律师、医生和建筑师等。

17 参见 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland, Bielefeld.

基于父母为促进教育提供激励的不同产生的能力差距，布东¹⁸称之为“基本效应”。“基本效应”决定认知能力、语言、元认知和人际交往能力中由自身决定的部分，从而直接决定学业表现。

2、不同于“基本效应”的是所谓的“次要效应”。布东指的是引导孩子接受高中教育的决定。¹⁹这里重要的是对教育回报的期待，例如获得地位、至少保持家庭的社会地位或适应社会环境。德国教育系统在这方面提供了多种决策可能。家长可以有意识地选择优质学校，²⁰部分人会选择寄宿学校。随着生活水平的提高和子女人数的下降，更多的家长会充分使用选择权。在中学学习阶段中，依据各联邦州的具体规定，会在十到十二岁之间将学生分流到三种学校类型（职业预科学校、实科中学、文理中学），或者家长选择整合三种类型的综合学校。此外，在每种类型学校的结业阶段，家长要作出决定是否离开学校或继续就读中学或大学。根据社会背景的差异，家长作出决定的频率也有所不同。上等阶层将离开学校视为社会地位的下降，并认为预期的低薪工作构成货币成本。而下等阶层较富裕阶层更倾向于认为漫长的学校学习生涯带来较高的货币成本，并且更容易担心子女就读高中或者远离老家的大学会造成社会文化上的疏离以及空间距离引发的疏离。

在实践中，可以观察到两种效应：哪怕孩子天资不足，中等阶层、特别是上等阶层的父母也会让其就读文理中学。他们起初需要承担更高的风险，并预期要付出更多的努力来帮助子女完成学业。这种做法也违反了小学教师的建议。²¹最重要的是，未受过良好教育的父母会阻挠有天赋的子女进入高中或大学。鉴于前述的次要出身效应，家长也会担心陌生教育环境中的未知因素，在这种环境中家庭几乎没有任何可能支持子女。²²

3、除了上述不平等因素之外，通常还会存在社会地位接近效应和统计歧视效应。教师在工作中了解到父母的社会地位，并经常在职业行为中考虑到这一因素。通常，教师本身来自受过良好教育的阶层，因而他们更了解受过高等教育的父母所处的社会环境，而不是受教育程度低的家庭所处的社会环境。此外，教师在现实生活中经常能看到高等教育阶层的孩子上高中。在做升学推荐时，社会地位的接近和刻板印象会影响评价。狄盾、克吕斯肯²³的研究表明，

18 参见 Boudon, Raymond (1974): *Education, Opportunity, and Social Inequality – Changing Prospects in Western Society*, New York.

19 同上。

20 参见 Zunker, Nicky, Neumann, Marko, Maaz, Kai (2018): *Angebot und Nachfrage bei der Einzelschulwahl. Der Einfluss von Schulmerkmalen und der Zusammensetzung der Schülerschaft auf die Nachfrage nach weiterführenden Schulen in Berlin*, *Zeitschrift für Pädagogik* 64, 5, S. 586-611.

21 参见 Ditton, H.; Krüsken, J. (2006): *Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I*. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 51, 3, S. 348-372.

22 参见 Esser, Hartmut; Hoenig, Kerstin (2018): *Leistungsgerechtigkeit und Bildungsungleichheit. Effekte der Verbindlichkeit der Grundschulempfehlungen beim Übergang auf das Gymnasium. Ein Vergleich der deutschen Bundesländer mit den Daten der „National Educational Panel Study“ (NEPS)*, In: (online first) *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*.
<https://doi.org/10.1007/s11577-018-0558-2>

23 参见 Ditton, H.; Krüsken, J. (2006): *Der Übergang von der Grundschule in die Sekundarstufe I*. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 51, 3, S. 348-372.

教师并不是仅仅评价学生的“客观”表现，还评价其社会出身。教师在评价中会考虑到家庭环境和教师所假设的家庭对学生学习提供支持的能力（这种假设通常是正确的，但有时也可能是错误的）。

这种做法伴随着自我实现的预言以及自我强化效应。自我强化效应也以其他方式存在。来自于受过良好教育，经济、社会地位有充分保障的家庭的儿童如果开始学习较早，并学习效果良好，教师也会对于儿童表达出对其表现的高度认可，当然认可不仅来源于教师。反过来，这也会促进儿童的自我效能感和学习积极性，从而进一步促进学习成绩。

五、促进早期学习环境

父母对子女的支持所带来的“基本效应”，教育决策中基于地位和回报期待的“次要效应”以及父母和教师之间的社会交流，还有社会地位接近和可能存在的刻板印象对教师评价所带来的影响，上述这些因素总的来说对于向上流动的阻碍效应往往超出教育扩张带来的集体上升效应。

如果要消除这些因素的影响，那么不仅是儿童，父母也应该在幼儿阶段得到支持。教育投资的收益在儿童时期特别高。孩子的好奇心和接受能力特别强。为提高幼儿注意力和学习时间付出的成本与此后的人生阶段相比以及与收益相比都非常低。支持早期学习的收益源自于多重教育效应的累积。学到的知识可以促进今后的学习。因此，早期的促进措施可以最好地消除出身带来的不平等。²⁴ 如果所有儿童在相同程度上得到支持，就更是如此。前文曾指出，2005年至2016年间，幼儿保育、教育支出翻了一番。与此同时，接受过教学培训的人员比例也上升了约40%。²⁵ 接受早期保育、教育儿童的比例提高了超过一倍，从13.7%上升到33.7%。²⁶ 关键是随着规模的扩大，早期保育、教育的质量也应该相应提高。

当然，孩子们的成绩仍然会有差距，各种能力上通常也存在差距，儿童很少会在所有学习领域都学得同样好。但是，幼儿期的促进措施可以使得孩子依个人潜能得到相应支持，在进入学校系统时拥有平等的社会起跑机会。

幼儿期的促进措施可以使得孩子依个人潜能得到相应支持，在进入学校系统时拥有平等的社会起跑机会。

这是学校学习的起点。接下来，受过专业教育、行为职业化的教师很重要，这意味着他们能结合具体案例工作，采用经过科学验证的方法。自2016年以来，一个旨在提高教师培养质量的计划已经在德国大学启动了大量项目，该计划根据新的教育学研究成果推动师范专业的教育。但还要推动诊断能力的培养，以便更好地确定儿童的能力和技能。

在学校学习环境中，教师必须能够唤起并保持学生的好奇心。此外，教师必须合理安排学习时间。教师必须能提出挑战，而不是过高要求。必须基于优

24 参见 Heckman, J. J. (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: Science, H. 132, S. 1900-1902.

25 参见 Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2018): Bildung in Deutschland, Bielefeld, S.286.

26 同上：第283页。

秀的一般性和情境性诊断能力为个人的学习进展提供支持。²⁷此外，小学阶段20人以下的小班教学更有助于能力发展。²⁸

幼年的支持措施是不可替代的。在后来的教育生涯中，尽管作出很大努力，通常也无法消除教育的社会不平等。此外，能否补读学历很大程度上也取决于家庭出身。²⁹通常都是中、高等地位群体的成员首先取得初中学历，然后在职完成高中学业。之前取得较高学历的人中，终身学习和在此后的人生阶段相应参加继续教育的比例也较高。³⁰这并不意味着不要为成年之后接受教育的努力提供第二次、第三次机会。结果显示，大多数情况下，成本收益比仍然有利于教育，但是成本相对较高。

六、结论

教育可被视为获得灵活性的根本潜能，即灵活适应环境条件变化的能力。³¹教育对于个人和社会的生存前景至关重要。在德国，教育系统曾经并且仍在不断扩张。随之而来的是各个社会阶层获得高等学历的人数都有所增加。然而，教育扩张并未缩小在获得教育资源方面的社会不平等和提高社会流动性。尽管基督教民主党和社会民主党内代表雇员利益的派系一再强调这一目标的重要性，但该目标在德国尚未实现。扩大教育机会和形式上的机会平等并不必然减少出身所导致的不平等。这一论断不仅适用于不同时期的社会，也适用于全日制学校等新的学校类型。

之所以如此，一个重要原因是家庭、托儿所和学校的学习环境质量。第二个重要原因是通往教育成功的途径，如建立信任、自我效能感的习得以及创造、采用激励手段等，在人生初期就已经设定，国家基本无法干预其中。如果在幼儿时期就能铺设稳固的路径，并且路径指向正确的方向，那么这些路径今后很可能导向成功。发展幼儿教育对于促进社会流动非常重要。需要识别和准确解读儿童的信号，比如表明学习意愿、好奇心、兴趣以及疲劳的信号。要对儿童的实际能力和技能作出准确诊断，并始终使鼓舞人心的学习环境适应个性化的需求。

问题仍然在于，父母或者保育、教学人员往往没有相应的能力。关键措施的第一步是对上述群体开展培训和提供咨询意见。一些家庭不能为幼儿建立可靠的、增强信心的学习环境，因此，首先也应让家庭尽早能在社会层面、心理社会层面、一定程度上也在经济层面实现稳定。除了改进培训，社会保障政策的支持和尽早的、直接的咨询和陪伴服务是必不可少的，可以由产科医院和助

27 参见 Klieme, Eckardt; Rakoczy, Katrin (2008). Empirische Unterrichtsforschung und Fachdidaktik. Outcome-orientierte Messung und Prozessqualität des Unterrichts, Zeitschrift für Pädagogik, 54, 2, S. 222-237.

28 参见 Bach, Maximilian; Sievert, Stephan (2018): Kleinere Grundschulklassen können zu besseren Leistungen von SchülerInnen führen, in: DIW-Wochenbericht 85, 22, S. 465-472.

29 参见 Buchholz, Sandra; Pratter, Magdalena (2017): Wer profitiert von alternativen Bildungswegen? Alles eine Frage des Blickwinkels! in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 69, 3, S. 409-435.

30 参见 Becker, Rolf (2018): Berufliche Weiterbildung im Arbeitsmarkt, in: Abraham Martin, Hinz Thomas (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie, Wiesbaden, S. 311-353.

31 参见 Struck, Olaf (2010): Flexibilität als Problem, in: Sozialer Fortschritt 59. H. 12, S. 291-296.

产士在分娩准备期间就对这些服务进行推荐。这方面已经存在众多服务项目，但是在使用率和有效性方面仍然有待改进。

除了投资于早期教育之外，重要的是减少尤其是在学校就读或选择学校过程中的自我强化效应。在评价儿童时，应当减少父母的影响和主观标准，强化“较为客观”的成绩评价标准的重要性。此外，有些父母无视子女能力，不让子女就读高中，缩短其受教育经历。在坚持客观评价的基础上，还应当做这些父母的工作。如果学习环境稳定，结构合理，能够提供激励和挑战并调动学习积极性，弱势学生可以从和优秀学生共同学习中获益。

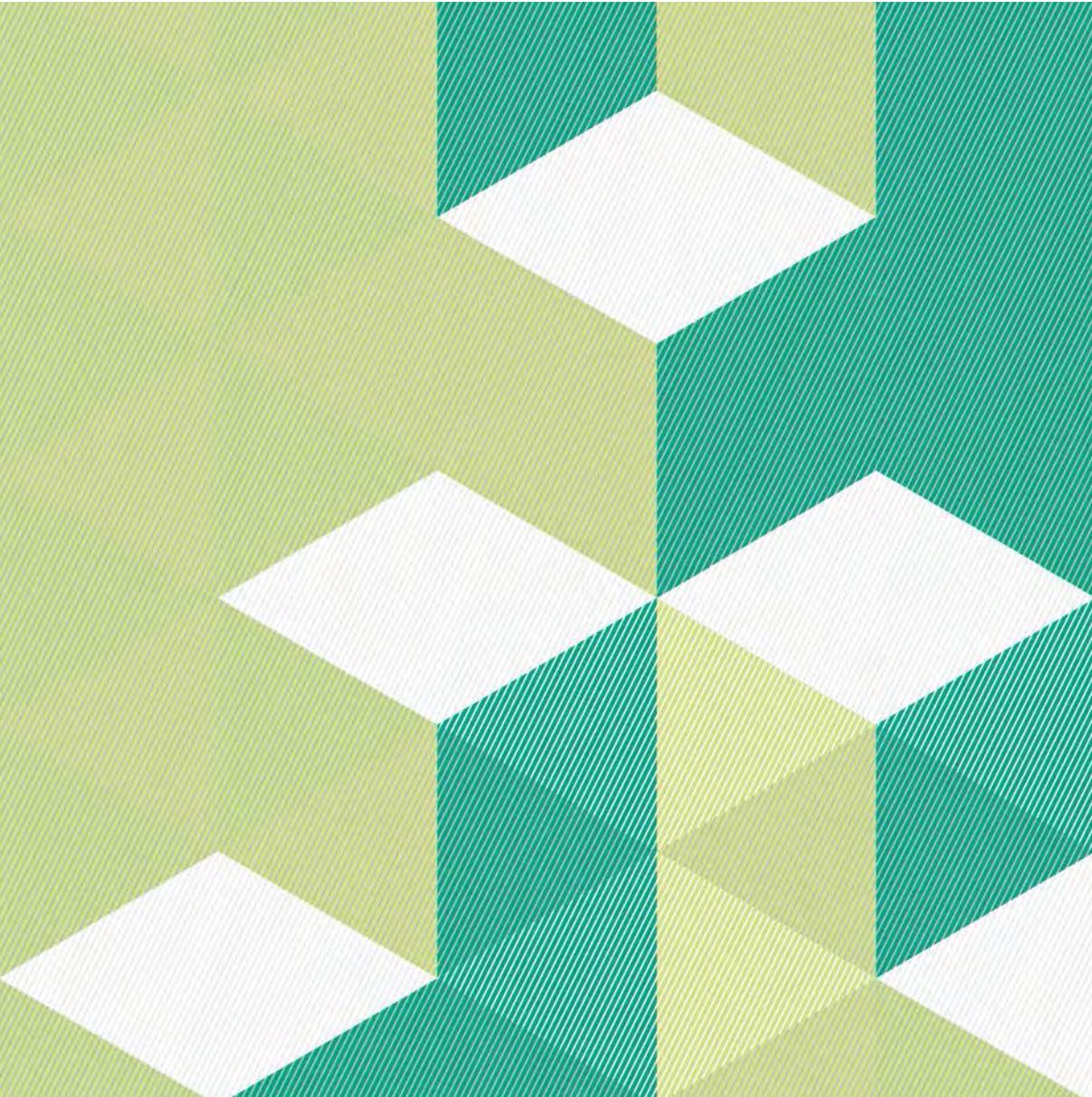
成年之后直至中老年阶段的教育对于消除教育缺陷仍然很重要。在快速变化的环境中，挑战无处不在，因而终身学习必不可少。然而，成本收益比随着年龄的增长而下降，特别是如果幼儿时期没有为学习和培养学习兴趣奠定基础的话。

如果学习环境稳定，结构合理，能够提供激励和挑战并调动学习积极性，弱势学生可以从和优秀学生共同学习中获益。



欧拉夫·斯特鲁克教授

社会学家，班贝格大学劳动学教授，班贝格莱布尼茨教育经历研究所国家教育小组的部门负责人。社会学劳动市场研究协会的主席以及德国社会学学会理事会成员。学术期刊的发行人，担任多个专家委员会的专家。研究重点为经济研究、劳动市场研究，教育和组织研究。



STRUKTURWANDEL IN OSTDEUTSCHLAND NACH DER WIEDERVEREINIGUNG: WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE FOLGEN

 Prof. Dr. Olaf Struck

1. Einleitung

Wirtschaftlicher Strukturwandel, soziale Entwicklungen und ihre Bewertungen sind eng miteinander verbunden. Dabei reagieren Menschen feinfühlig auf bestehende Chancen und Risiken. Mit Blick auf Ostdeutschland haben wir es dabei mit einer interessanten Entwicklung zu tun: Einerseits starker wirtschaftlicher Aufschwung bis nahe an ein westdeutsches Niveau heran. Andererseits sind vergleichsweise viele Menschen unzufrieden mit der Lebenssituation. Im Folgenden wird ein Überblick über die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen gegeben sowie ein Erklärungsversuch über diese Differenz zwischen Aufschwung und Unzufriedenheit unternommen.

Bei der Beobachtung dieser Prozesse nach der deutschen Vereinigung fallen schnell drei Besonderheiten auf: Erstens war mit dem Beitritt der DDR zu Westdeutschland die Erwartung verbunden, sehr schnell auch diesen Lebensstand zu erhalten. Westdeutschland war ein in der direkten Nachbarschaft bestehendes Richtmaß für die wirtschaftliche und soziale Anpassung des Ostens. Zweitens ist die Bewältigung großer Umbrüche durch ein sehr schnelles, instrumentelles und machtvolles Handeln gekennzeichnet. Die Ergebnisse solchen Handelns haben häufig kräftige und nichtintendierte Nebenfolgen. In solchen Situationen kann nicht alles bedacht und abgewogen werden. Für Lernprozesse oder demokratische Aushandlungen fehlt es an Zeit, so dass Folgeprobleme erzeugt werden. Hierbei hatte drittens die vormalige Bevölkerung der DDR, obgleich sie den Prozess selbst angestoßen hat, außerordentlich geringe Mitwirkungsmöglichkeiten im Strukturwandel. Dabei wurde dem Staat für den Umbau von Wirtschafts- und Sozialstrukturen von Seiten der ostdeutschen Bürger viel Verantwortung übertragen. Dies befördert bei Schwierigkeiten die Fremdzuschreibung von Problemursachen.

Dabei wurde dem Staat für den Umbau von Wirtschafts- und Sozialstrukturen von Seiten der ostdeutschen Bürger viel Verantwortung übertragen.

Mit dem Ausmaß der Differenz zwischen der erlebten wirtschaftlichen und politischen Praxis einerseits und den Erwartungen andererseits wächst Unzufriedenheit. Ostdeutsche beklagen ungeachtet eines wirtschaftlichen Aufholprozesses zugleich eine Ungleichheit ihrer wirtschaftlichen und wirtschaftsstrukturellen Chancen. Ein möglicher Ausweg die Distanz zu verringern ist eine gezielte und wirtschaftlich, qualifikatorisch und sozial ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik. Gut abgestimmt auf die lokalen Strukturen kann eine solche Politik die Lebenssituation der Menschen sukzessive verbessern und darüber das von den Menschen eingeforderte Wohlfahrtsversprechen einer sozialen Marktwirtschaft, „Leistung gegen soziale Sicherheit“ auch einlösen.

Im Folgenden werden im Abschnitt 2 die wirtschaftlichen und im Abschnitt 3 die sozialstrukturellen Veränderungen vorgestellt. Diese bilden den Hintergrund für die Erfahrungen und Ansichten der Menschen die im nachfolgenden Abschnitt 4 vorgestellt werden. Am Ende werden in Abschnitt 5 Folgerungen für die politische Gestaltung von Veränderungsprozessen abgeleitet.

2. Der wirtschaftliche Umbruch

Blicken wir auf die Ausgangssituation des Systemumbruchs zurück, dann war ein wesentliches Merkmal, dass die deutsche Vereinigung überraschend kam. Niemand hat Vorbereitungen getroffen.¹ Die westdeutsche Bundesregierung bot der DDR-Übergangsregierung eine Beitrittsoption zur Bundesrepublik an. Diese wurde mit großer Unterstützung der ostdeutschen Bevölkerung angenommen. Für die Menschen in Ostdeutsch-

land war der Beitritt zu einem bestehenden Staat mit stabiler Demokratie, demokratischer Freiheit und funktionierender sozialer Marktwirtschaft eine erfolgversprechende Option. Diese Option war aber auch mit sehr großen Erwartungen verbunden.

Mit dem Beitritt wurde zugleich auch der Lebensstandard der Westdeutschen zu einem Maßstab für die Zufriedenheit in Ostdeutschland.

Mit dem Beitritt wurde zugleich auch der Lebensstandard der Westdeutschen zu einem Maßstab für die Zufriedenheit in Ostdeutschland. Von politischer Seite wurde versprochen, der westdeutsche Lebensstandard würde schnell erreicht. Zukunftserwartungen der Menschen in Ostdeutschland wurden gesteigert. Das Wort des Bundeskanzlers Kohl von den „blühenden Landschaften“ wurde zu einem symbolisch aufgeladenen Versprechen.

1 Reißig, R. (2010): Auf dem Weg zur zukunftsorientierten Transformation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 20-25.

1990 wurden sofort alle Eliten und institutionellen Ordnungen ausgetauscht. Sehr eilig setzte ein Transfer von Institutionen, Eliten und Ressourcen von West nach Ost ein. Die Verfassungsordnung, die Rechtsordnung, die Wirtschafts- und Währungsordnung, die Sozialordnung, die Strukturen des Gesundheitswesens, der Gemeindeverwaltung der Polizei oder des Militärs wurden bis in die kleinsten regionalen Einheiten neu eingeführt.

Zugleich sollte schnell der Lebensstandard angehoben werden, um eine massenhafte Abwanderung von Ost- nach Westdeutschland zu verhindern. Konsumgüter standen sofort zur Verfügung. Kleinere Vermögen wurden 1 zu 1 und größere 1 zu 2 umgetauscht, obwohl der reale Kurswert bei höchstens 1 zu 3 lag. Löhne und Gehälter wurden 1 zu 1 angepasst. Der Lohn je Arbeitsstunde lag dann sehr schnell bei knapp 60 Prozent des Niveaus in Westdeutschland. Die Produktivität lag in Ostdeutschland aber zunächst nur bei etwa 45 Prozent des Westniveaus. Löhne über dem Produktivitätsniveau kosten in Wettbewerbssituationen Arbeitsplätze und steigern die Sozialausgaben.

In den ersten 20 Jahren betrug der Nettotransfer von West nach Ost 1,6 Billionen Euro² und nach wie vor werden jährlich gut 80 Milliarden insbesondere für Sozialversicherungsleistungen aber auch Investitionen in Infrastruktur oder ökologische Altlastenbeseitigung nach Ostdeutschland transferiert. Etwa die Hälfte wurde über neue Staatsschulden finanziert, die andere Hälfte über die Erhöhung von Sozialabgaben etwa zur Arbeitslosen- und Rentenversicherung und über Steuern.

Ungeachtet der schnellen Veränderungen und Fortschritte verließen in den ersten fünf Jahren eine Million Menschen Ostdeutschland. Das waren etwa sechs Prozent der Bevölkerung und es gingen vor allem junge und besserqualifizierte Menschen, die bessere Verdienst-, Bildungs- und Karriere-möglichkeiten in Westdeutschland und einige auch im Ausland erwarteten.

Die ökonomische Situation war außerordentlich schwierig. Die Bruttowertschöpfung des produzierenden Gewerbes lag 1991 nur bei etwa 50 Prozent des westdeutschen Niveaus. Vergleichbar unproduktiv war der Dienstleistungssektor.³

Sehr problematisch war die Situation im produktiven Sektor. Mit dem Zusammenbruch der Märkte der RWG-Staaten (etwa UdSSR, Polen, Tschechische Republik, Jugoslawien etc.) und die Einführung der anders bewerteten D-Mark bestand eine außerordentlich schwierige Auftragslage für die ostdeutschen Unternehmen, die vielfach zu Massenentlassungen zwang. Zudem hat in jenen Unternehmen, in denen investiert wurde, der Abbau des zumeist erheblichen technologischen Rückstandes in den Betrieben durch Einsatz moderner Technik zu weiteren Freisetzungen im Personalbestand geführt.

2 Ragnitz, J.; Schirwitz, B.; Scharfe, S. (2009): Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989-2008 (ifo Dresden; Studien 51) Dresden.

3 Statistisches Bundesamt (2010): 20 Jahre deutsche Einheit, Wiesbaden, S.32.

Menschen in Dienstleistungsberufen konnten ihre Arbeitsstellen noch am häufigsten behalten. Es waren darunter vielfach Frauen, etwa in der öffentlichen Verwaltung, der Gesundheitsversorgung, den wenigen Banken oder Versicherungen, teilweise in der Wissenschaft. Politische Leitungen oder informelle Mitarbeiter der Staatssicherheit wurden in allen Bereichen zumeist sofort entlassen.

Eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen Umstrukturierung hatte die schon von der DDR-Übergangsregierung gegründete Treuhandanstalt. Sie übernahm etwa 8.500 volkseigene Betriebe der DDR (durch Entflechtung stieg die Zahl auf etwa 14.000) mit Mitte 1990 etwa 4.1 Millionen Beschäftigten.⁴ Diese wurden in der Regel zergliedert und unproduktive Unternehmensteile abgewickelt. Als produktiv bewertete Einheiten wurden möglichst schnell an private Investoren verkauft. Die Alternative, wichtige Unternehmen vorübergehend in den Händen des Staates zu belassen, um sie mit etwas mehr Ruhe zu sanieren, wurde politisch ausgeschlossen. Bis 1995 wurden dabei 2,6 Millionen Menschen allein aus diesen Betrieben nicht weiterbeschäftigt.⁵ Die Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler sahen keine Alternative zur raschen Privatisierung, wollte man auf Dauer von Subventionen abhängige Unternehmensstrukturen vermeiden.⁶ Gleichwohl geriet die Treuhandanstalt in die Kritik der Öffentlichkeit.⁷ Kritisiert wurde besonders ihr radikales Vorgehen, aber auch betrügerischer Fördermittelmisbrauch in ihrem Umfeld.⁸ Interessant ist, dass sich mit der Gründung der Treuhandanstalt der Protest auf diese Organisation kanalisierte. Die politisch Verantwortlichen, die ja die Weisung einer schnellen Privatisierung und damit schneller Betriebsschließungen erteilt hatten, blieben von Kritik weitgehend unbehelligt. Dies verdeutlicht sich in den kontinuierlichen Wahlgewinnen der christlichkonservativen Partei (CDU), die nicht selten in Koalition mit der wirtschaftsliberalen Partei (FDP) im Bund und den ostdeutschen Ländern regierte.⁹

4 Reifig, R. (2010): Auf dem Weg zur zukunftsorientierten Transformation, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60, H. 30-31, S. 20-25;

Kühl, J.; Schaefer, R.; Wahse, J. (1992): Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im April 1992, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung* 25, H. 4, S. 519-533.

5 ebd.

6 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): *Jahresgutachten 1994/95* S. 83 ff.

7 Grosser, D. (2013): Treuhandanstalt, in: Andersen, U.; Woyke, W., Hrsg.: *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 7., aktual. Aufl. Heidelberg: S. 592-596.

8 Kritisiert wurden zudem einzelne wirtschaftliche Strukturentscheidungen, wie etwa eine Oligopolbildung im Stromsektor, der zu Ungunsten regionaler (wirtschaftlicher, ökologischer und kommunaler) Strukturentwicklungen weitgehend an drei Stromkonzerne verteilt wurde (Grosser 2013).

9 Protest kanalisierte sich damals (und recht stabil bis heute) mit etwa 20 bis 30 Prozent der ostdeutschen Wählerstimmen in der Partei des demokratischen Sozialismus (PDS), der Nachfolgepartei der SED. Nach einer Fusion mit einer kleinen westdeutschen Partei heißt sie heute „Die Linke“.

Tabelle: Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung im Ost-West-Vergleich

		Westdeutschland		neue Länder		Verhältnis neue Länder zu Westdeutschland in %		Anteil neue Länder an Deutschland insgesamt in %	
		1991	2015	1991	2015	1991	2015	1991	2015
Wohnbevölkerung ¹⁰	Tsd.	61.913	65.467	14.625	12.507	23,6	19,1	18,3	15,3
Erwerbstätige (Inland)	Tsd.	30.300	35.307	6.787	5.878	22,4	16,6	17,5	13,7
Arbeitnehmer (Inland)	Tsd.	27.210	31.849	6.439	5.265	23,7	16,5	18,3	13,6
Arbeitslose	Tsd.	1.596	2.021	1.006	774	63,0	38,3	38,6	27,7
Bruttoinlandsprodukt (BIP) (in jeweiligen Preisen)	Mrd. Euro	1.404,6	2.570,9	107,4	330,8	7,6	12,9	6,8	10,9
BIP je Einwohner (in jeweiligen Preisen)	Euro	22.687	39.270	7.342	26.453	32,4	67,4	37,2	71,3
BIP je Erwerbstätigen (in jeweiligen Preisen)	Euro	46.356	72.814	15.821	56.284	34,1	77,3	38,8	80,0
BIP je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen (in jeweiligen Preisen) ¹¹	Euro	37,62	53,59	26,40	41,27	70,2	77,0	41,2	43,5
BWS je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen (in jeweiligen Preisen) ¹¹	Euro	33,84	48,22	23,74	37,14	70,2	77,0	41,2	43,5
Arbeitnehmerentgelt	Mrd. Euro	731,8	1.305,6	84,8	170,3	.	.	9,9	11,1
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmer	Euro	26.895	40.994	13.164	32.340	48,9	78,9	.	.
Arbeitnehmerentgelt je Arbeitnehmers-tunde ¹¹	Euro	24,28	31,73	17,61	25,08	72,5	79,0	.	.
Bruttolöhne und Gehälter	Mrd. Euro	598,1	1066,0	71,4	141,2	.	.	10,2	11,2
Bruttolöhne und Gehälter je Arbeitnehmer	Euro	21.980	33.469	11.086	26.827	50,4	80,2	.	.
Brutto-Anlageinvestitionen je Einwohner ^{12 13}	Euro	5.300	7.300	3.300	5.200	61	71	.	.
Kapitalstock je Erwerbstätigen ^{13 14}	Euro	214.000	352.000	100.000	314.000	47	89	.	.
Kapitalstock je Einwohner ^{13 15}	Euro	105.000	181.000	47.000	145.000	45	80	.	.
neue Länder über alte Länder in %									
Lohnstückkosten ^{10 16}	%	71,75	65,80	74,18	67,53	3,4	2,6	.	.

Quelle: Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit 2016, S. 98.

In dieser wirtschaftlichen Dynamik schrumpfte das produzierende Gewerbe einschließlich Bauwirtschaft besonders stark. Der zu DDR-Zeiten wichtigste Wirtschaftszweig, der knapp 50 Prozent aller Erwerbstätigen umfasste und in dem ein etwa ebenso großer Anteil am Bruttoinlandsprodukt erwirtschaftet wurde,¹⁷ verlor in den 1990er Jahren mehr als 75 Prozent der Arbeitsplätze.¹⁸ Anteilig sank die Bruttowertschöpfung des produktiven Sektors, einschließlich des Bausektors, der in der Anfangszeit in Ostdeutschland für etwa 10 Jahre besonders boomte, auf heute etwa 22 Prozent der Wertschöpfung der Gesamtwirtschaft.¹⁹

Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf fiel in der Anfangszeit dieser schockartigen Entwicklung von 55 Prozent des westdeutschen Niveaus in 1989 auf 33 Prozent in 1991. Danach begann es langsam wieder zu steigen. Heute beträgt es etwas über 70 Prozent (siehe Tabelle). Das bedeutet, der Anteil Ostdeutschlands an der gesamtwirtschaftlichen Produktion ist weiterhin geringer als es dem Bevölkerungsanteil entspricht.²⁰ In Ostdeutschland leben knapp 20 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland. Ihr Anteil an der Gesamtwertschöpfung des Landes beträgt im verarbeitenden Gewerbe aber nur etwa 10 Prozent (1995 waren es nach dem schnellen Umbruch sogar nur 5,6 Prozent). Der anteilig große staatliche Dienstleistungssektor der DDR ist bis heute sukzessive verkleinert worden. Auf der anderen Seite haben private Dienstleistungen an Bedeutung gewonnen. Allerdings hat sich die im Vergleich zum Westen geringere Bedeutung des Dienstleistungssektors für die gesamtdeutsche

10 Einwohner 2015: Länderwerte Stand 30.06.

11 Neue Länder einschließlich Berlin. Die Ergebnisse der VGR-Revision 2014 liegen ab dem Jahr 2000 vor und werden nicht für die gesamte Zeitreihe bis 1991 zurückgerechnet.

12 Herleitung der Kennzahl: Anlageinvestitionen = neue Bauten sowie neue Ausrüstungen und sonstige Anlagen (in jeweiligen Preisen). Neue Länder einschließlich Berlin.

13 Das ESGV 2010 bringt eine Vielzahl von methodischen Änderungen mit sich. Darunter quantitativ am bedeutendsten sind die geänderte Behandlung von Forschung und Entwicklung sowie von militärischen Waffensystemen als Investitionen. Eine Vergleichbarkeit der Zahlen nach alter und neuer Berechnungsmethode ist nicht gegeben. Daher werden die Bruttoanlageinvestitionen und der Kapitalstock wie in den Vorjahren nach ESGV 1995 und den Jahren 1991 und 2011 abgebildet.

14 1991, 2011. Hier: Bruttoanlagevermögen am Jahresende zu Wiederbeschaffungspreisen in Relation zu den jahresdurchschnittlich eingesetzten Erwerbstätigen (Berechnungsstand August 2013, WZ 2008).

15 1991, 2011. Hier: Bruttoanlagevermögen am Jahresende zu Wiederbeschaffungspreisen je Einwohner (Berechnungsstand August 2013, WZ 2008).

16 Arbeitnehmerentgelt je Arbeitsstunde in Relation zur Bruttowertschöpfung (BWS) je Arbeitsstunde der Erwerbstätigen in jeweiligen Preisen.

17 Heske, G. (2005): Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland 1970 bis 2000: neue Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: *Historical Social Research* 30, H. 2, S. 238-328.

18 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016), S. 18.

19 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016), S. 77.

20 Burda, M. C. (2010): Wirtschaft in Ostdeutschland im 21. Jahrhundert, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 60, H. 30-31, S. 26-33;

Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016).

Wirtschaftskraft nur wenig verändert. Der Anteil der etwa 20 Prozent Ostdeutschen an der Gesamtwertschöpfung des Landes beträgt in den breiten Dienstleistungen lediglich 12 Prozent.²¹

Richten wir den Blick auf die heutigen wirtschaftlichen Strukturen, dann wird sichtbar, dass Ostdeutschlands Unternehmen sich überwiegend in hierarchischer und struktureller Abhängigkeit von der westdeutschen Wirtschaft befinden.

Besondere wirtschaftliche Erfolge zeigen sich in wenigen Bereichen und Regionen, in denen Wirtschafts-, Forschungs-, Bildungs- und Strukturpolitik zielgerichtet miteinander verbunden wurde, also eine sogenannte Clusterpolitik betrieben wurde. Damit gelang es das Niveau des produzierenden und verarbeitenden Gewerbes (einschließlich knapp 6 Prozent Bau) auf einem etwa 22 Prozent Anteil an der gesamten ostdeutschen Bruttowertschöpfung zu erhalten.²² Hervorzuheben sind etwa die Automobil (zuliefer) industrie besonders in Sachsen und Thüringen, die Chemieproduktion nördlich von Leipzig oder Optik aber auch Medizintechnik und Biotechnologie in der Region Jena. Westdeutsche Unternehmen aus diesen Branchen suchten schnell Kontakte zu den ostdeutschen Unternehmen in diesen Branchen. Hier wurden zunächst auch viele Menschen entlassen, aber es kam schnell zu neuen Investitionen an den Standorten, in denen sich auch zu DDR-Zeit bestimmte Branchen vergleichsweise erfolgreich herausgebildet hatten. Hier gab es die spezialisierten Fachkräfte und es gab die Hochschulen und Universitäten, die passgerecht Ingenieure ausbilden konnten. Diese Strukturen sind bis heute weitgehend sehr erfolgreich. Einer anfänglich ebenfalls neu aufgebauten und starken Solarenergiebranche gelingt es derzeit nur schwer von einer Massenproduktion den Weg zu kundennahen Sonderanwendungen und Systemlösungen zu gehen.

Aber insgesamt ist die wirtschaftsstrukturelle Situation problematisch. Bis auf die Jenoptik AG mit lediglich 3.400 Beschäftigten haben alle größeren Unternehmen ihre Zentralen nicht in Ostdeutschland. Zudem sind in ihren ostdeutschen Ablegern in der Regel keine Abteilungen für Forschung und Entwicklung eingerichtet. Der Anteil des Forschungs- und Entwicklungspersonals der ostdeutschen Wirtschaft ist etwa drei Mal geringer als in Westdeutschland.²³ Die Zerlegung der DDR-Industrie ging damit einher, dass sich im produzierenden Gewerbe vielfach von Westdeutschland abhängige Zulieferbetriebe etablierten. Besonders Tätigkeiten in der Zulieferindustrie oder auch die Herstellung einfacher Produkte erfolgen an Maschinen, deren Bedienung nur geringe Qualifikationsanforderungen voraussetzt. Und genau diese Betriebsstätten stehen in großer weltweiter Konkurrenz, etwa zu Osteuropa oder zu Ostasien wie etwa zu

21 ebd.

22 ebd., S. 77.

23 ebd., S. 86.

China aber auch Indien oder Vietnam. U. a. geringe Qualifikationsanforderungen und der besondere Wettbewerb zeigen sich auch im Lohnniveau. Die Bruttolöhne in diesen Bereichen liegen heute bei lediglich 60 Prozent des westdeutschen Niveaus. Das Lohnniveau in Ostdeutschland insgesamt liegt heute bei etwas mehr als 70 Prozent des westdeutschen Durchschnittslohns und es entspricht heute in etwa dem in Ostdeutschland ebenso niedrigeren Niveau der Arbeitsproduktivität.²⁴

3. Probleme am Arbeitsmarkt

Die anfänglich schwierige wirtschaftliche Umbruchsituation ging – wie erwähnt – mit vielen Kündigungen einher. Frühverrentungsregelungen ermöglichten es, dass Menschen im Alter von 55 Jahren aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert wurden. Zudem wurden häufig über Regelungen der

sogenannten Kurzarbeit²⁵ viele nicht selten fachlich qualifizierte Menschen noch 2 Jahre früher, also schon mit 54 oder 53 Jahren aus der Erwerbsarbeit ausgegliedert. Finanziell wurden diese Menschen durch die sozialen Sicherungssysteme

Finanziell wurden diese Menschen durch die sozialen Sicherungssysteme sehr gut aufgefangen, aber die ebenfalls wichtige soziale Anerkennung wurde beschädigt.

sehr gut aufgefangen, aber die ebenfalls wichtige soziale Anerkennung sowie die Selbstachtung, die in Deutschland eng an Arbeit gebunden sind, wurden beschädigt.

Obwohl es Abwanderung von Millionen Menschen in den Westen gab und eine umfängliche Frühverrentungspolitik die Zahl der Arbeitssuchenden senkte, stieg die Zahl der Arbeitslosen in Ostdeutschland sehr schnell. 1995 waren schon etwa 14 Prozent der Erwerbspersonen in Ostdeutschland arbeitslos gemeldet. Hinzu kommen etwa 6 Prozent, die in Maßnahmen zur Weiterbildung oder zur Arbeitsaufnahme gefördert wurden. Diese Zahlen stiegen auf bis zu gut 18 Prozent Arbeitslose und weitere 8 Prozent geförderte in 2005.²⁶ In einigen ländlichen Regionen waren zwischen 1995 und 2005 mehr als 30 Prozent der Erwerbspersonen auf Arbeitssuche. Die fortdauernde wirtschaftliche Krise in Ostdeutschland hatte zum Ergebnis, dass die staatlichen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur Aufnahme einer Arbeit ins Leere liefen. Viele Menschen waren auf längere Frist nicht in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen, das sind Arbeitslose, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, die nicht aus Altersgründen

24 ebd., S. 98.

25 Regelungen zur Kurzarbeit dienen im Grundsatz dazu, dass Unternehmen in konjunkturellen Krisen auf Antrag einen Großteil der Lohnsumme erhalten, um einen geschulten Mitarbeiterstamm über ein konjunkturelles Tief hinweg beschäftigen zu können.

26 ebd., S. 26.

aus der Statistik genommen wurden und die sich nicht in Arbeitsfördermaßnahmen befinden, betrug mehr als ein Drittel aller Arbeitslosen. Es handelt sich vielfach um Personen ohne Berufsausbildung oder mit nicht mehr angemessenen Qualifikationen und teilweise mit leichteren gesundheitlichen Einschränkungen. Dieser Personenkreis wird bis heute nicht hinreichend gut mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erreicht und ist bis heute ein besonderes Problem für die Integration in das Erwerbssystem.²⁷

Hohe Arbeitslosigkeit und eine stagnierende Wirtschaft kennzeichneten Deutschland vor der Jahrtausendwende. Negativ wirkte zudem die sogenannte Dotcom-Krise der New Economy, die mit einer Konjunkturkrise und weiter steigender Arbeitslosigkeit einherging. In dieser Phase begann die nunmehr von den Sozialdemokraten und Grünen geführte Bundesregierung Ende 2002 mit Maßnahmen zur Flexibilisierung von Beschäftigung, darunter Erleichterungen neuer Formen von Arbeit, Senkung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie einer Reform des Sozialgesetzbuches.²⁸ Ziel war es, Arbeit flexibler und günstiger zu machen. So wurde etwa der Einsatz wiederholt befristeter Beschäftigung erleichtert. Leiharbeit wurde liberalisiert und es wurden neu geschaffene Tarifstrukturen für Leiharbeiter/-innen unterhalb der Tariflohngruppen für Festangestellte eingeführt. Arbeitgeber sollten mehr Arbeitsplätze schaffen. Auf der anderen Seite sollten Arbeitslose zu einer schnelleren Arbeitsaufnahme gedrängt werden. Dies geschah über den Weg der deutlichen Kürzung des Arbeitslosengeldes nach einem Jahr auf ein Grundsicherungsniveau, schärferen Regeln zur Aufnahme einer Teilzeitarbeit für Personen mit geringeren gesundheitlichen Einschränkungen und einem verstärkten Druck in den Arbeitsämtern zur Aufnahme jeder Beschäftigung, auch deutlich unterhalb des eigenen Qualifikationsniveaus. Bei zunächst fortbestehender hoher Arbeitslosigkeit stand Unternehmen damit ein noch größeres Überangebot an Erwerbspersonen bei gleichzeitig erleichterten Bedingungen für einen flexiblen Personaleinsatz zur Verfügung. Dies wiederum erhöhte den Druck auf die Löhne, insbesondere bei Arbeitnehmer/-innen mit eher geringeren Qualifikationsanforderungen die am Markt leicht auszutauschen sind.

Die Ziele, die mit diesen Maßnahmen erreicht werden sollten, wurden zum Teil erfüllt. Aber es gab durchaus auch problematische Nebenwirkungen. Die Zahl der Niedriglohnbeschäftigten stieg deutlich an. Insgesamt hat sich damit die Zahl der Beschäftigten nach 2003 tatsächlich erhöht. Zuwächse gab es aber vor allem bei der Teilzeitarbeit, bei geringfügiger

27 Eichhorst, W.; Stephan, G.; Struck, O. (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes (Hans-Böckler-Stiftung; Working Paper Forschungsförderung, Nr. 28), Düsseldorf.

28 Verabschiedet wurden vier „Gesetze für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ - die so genannten „Hartz I bis IV Gesetze“, benannt nach dem Vorsitzenden der Vorschlagskommission.

Beschäftigung (Lohn unter 450 Euro und einer Stundenzahl unter 15 Stunden in der Woche) und der Soloselbständigkeit, die zumeist ebenfalls sehr gering entlohnt wird. Zudem stieg die Zahl der Leiharbeiter, die vorrangig im gering qualifizierten Bereich eingesetzt werden und bei der die Menschen, wenn sie von der Leihfirma nicht an Kunden verliehen werden können, entlassen werden. Problematisch an diesen ungeschützten Beschäftigungsformen ist zudem, dass sie bisher vorhandene Qualifikationen verkümmern lassen und von Arbeitgebern als schlechtes Signal für eine Beschäftigung im betrieblich geschützten Arbeitsmarkt gelten. Auf diese Weise tragen diese Beschäftigungsformen zu einer Segmentierung am Arbeitsmarkt und zu sozial ungleichen Erwerbs- und Lebensverläufen bei.

Arbeit wurde günstiger, die realen Löhne der Erwerbstätigen sanken etwas und damit verminderten sich auch die Lohnstückkosten. Deutlich unterstützt auch durch einen konjunkturellen Aufschwung gewann die Wirtschaft 2005 wieder an Fahrt. Der Anteil der Menschen in Beschäftigung stieg, auch wenn das Arbeitsvolumen insgesamt zunächst nicht größer wurde. Arbeit wurde besonders im geringeren Einkommensbereich auf mehr Köpfe umverteilt. Der konjunkturelle Aufschwung und die Umverteilung von Arbeit auf mehr Köpfe reichte aber aus, damit die Sozialversicherungssysteme, d. h. das Renten-, Gesundheits-, und Arbeitslosensystem teilweise mehr Einnahmen erhielten und das Arbeitslosensystem Ausgaben sparen konnte. Die Sozialkassen füllten sich und die sehr hohe Arbeitslosigkeit konnte abgebaut werden. Diese Maßnahmen trugen mit dazu bei, dass der Arbeitsmarkt in Deutschland – anders als der aller anderen europäischen Staaten – von der Krise 2008/2009 weitgehend verschont blieb. Der Anteil der gemeldeten Arbeitslosen beträgt in Ostdeutschland im Jahresdurchschnitt derzeit etwa 8 Prozent und in Westdeutschland etwa 5 Prozent. Problematisch ist aber immer noch ein hoher Anteil von Langzeitarbeitslosen, die sich kaum in reguläre Beschäftigung integrieren lassen. An ihnen sind die Arbeitsmarktreformen vorbeigegangen.²⁹

4. Lebenssituation

Die Empfindungen der Menschen in Ostdeutschland variieren mit der erlebten sozialstrukturellen und wirtschaftlichen Entwicklung.

In der Anfangszeit der Wende waren Euphorie und Hoffnungen auf Verbesserung der Lebensverhältnisse bei der weit überwiegenden Mehrzahl der Menschen in Ostdeutschland sehr groß. Sehr schnell traten Verbesserungen ein. Reisefreiheit, Ausbildungsfreiheit, der hohe Umtauschkurs in der Währungsreform, die rasche Verbesserung

29 Eichhorst, W.; Stephan, G.; Struck, O. (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes (Hans-Böckler-Stiftung; Working Paper Forschungsförderung, Nr. 28), Düsseldorf.

des Konsumwarenangebotes, die schnell ausgetauschten Autos und der schnelle Baubeginn stärkten zunächst die Hoffnung in die neue Ordnung. Tatsächlich funktionierten die Übernahme und der Neuaufbau des Institutionensystems sehr schnell und gut. Zu berücksichtigen ist ja, dass dafür weder die erforderlichen Organisationen noch geschultes Personal, noch eine hinlängliche infrastrukturelle Grundausstattung vorhanden waren.³⁰

In der Anfangszeit der Wende waren Euphorie und Hoffnungen auf Verbesserung der Lebensverhältnisse bei der weit überwiegenden Mehrzahl der Menschen in Ostdeutschland sehr groß.

Anders als in anderen Transformationsgesellschaften waren die Ostdeutschen zunächst nicht selbst an der Ausgestaltung der neuen Strukturen beteiligt. Die bisherigen Eliten ebenso wenig wie jene, die in Opposition zum DDR-Regime gestanden hatten. Personal kam aus dem Westen, um anzuleiten und vielfach auch um Führungspositionen zu übernehmen. Bei allen Erfolgen des Transfers der Institutionen war die Vereinigung in der ostdeutschen Bevölkerung auch mit einem Gefühl der „Kolonialisierung“ verbunden, auch wenn diese partielle „Entmündigung“ für den Übergang akzeptiert wurde.³¹

Gleichwohl bestand anfangs Ungewissheit mit der allgemeinen Lebenssituation. Zunächst einmal hat sich für die Menschen alles von einer Minute auf die andere geändert, jede Institution, jede Behörde, Versicherungen, Ärzteversorgung. Es bestand bei sehr vielen Ostdeutschen eine sehr große Unsicherheit. Unsicherheit mit den neuen Institutionen, dem Rechtssystem und bei ökonomischen Fragen. Nicht wenige Ostdeutsche wurden von Westdeutschen, etwa bei Versicherungen und bei Kaufverträgen betrogen. Das sprach sich schnell herum, was die Unsicherheit noch verstärkte. Man wurde misstrauischer. Häufig waren zunächst auch viele Eigentumsrechte ungeklärt: Wem gehört das Haus in dem man Miete zahlt, wer übernimmt die Arbeitsstätte und was wird der (neue) Eigentümer tun? Wird man Wohnung und Arbeit behalten können?

Zur Risikowahrnehmung trug auch bei, dass man nicht viel Vermögen angespart hatte und nur wenige Familien hatten Hauseigentum. Ostdeutsche hatten nach der Wende lediglich ein Fünftel des Ver-

30 Beispielsweise gab es weitgehend keine Kopierer oder Telefone. Lediglich 16 Prozent der Bevölkerung und hier vorrangig staatsnahe Personen hatten einen eigenen Zugang zu einem Telefonanschluss (in Westdeutschland lag die Quote bei 99 Prozent. Bei einem Wunsch nach einem Neuanschluss wurde 1990 noch auf eine 2 Jahre Wartezeit verwiesen.

31 Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? in: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995, Heidelberg, S. 61-66.

mögens der Westdeutschen. Betrachtet man das Immobilien, Geld-, Sach- und Betriebsvermögen oder Vermögen aus Versicherungen und Bausparverträgen, dann liegt dieses heute immer noch bei unter 50 Prozent des westdeutschen Niveaus.³²

Die Unsicherheit, die in dieser wechselvollen Situation bestanden hat, wird u. a. an der schnellen Abnahme der Geburten deutlich. Vielen Menschen ging es erst einmal darum, Sicherheit wieder zu gewinnen. So sank die Geburtenrate von etwa 1,6 kurz vor der Wende auf 0,8 Kinder pro Frau nach der Wende 1990 und erreichte danach erst langsam das heutige gesamtdeutsche Niveau von etwa 1,4 Kindern pro Frau. Die als unsicher eingeschätzten Planungshorizonte zeigten sich direkt nach der Vereinigung auch in den niedrigen Heirats- und Scheidungszahlen.³³ Zudem ging über einen längeren Zeitraum die Zahl freiwilliger Arbeitsplatzwechsel stark zurück.

Vor allem aber prägte die Sorge um einen Arbeitsplatz die überwiegende Mehrzahl der Individuen und die Familien. Auch 25 Jahre nach der Vereinigung und nach einer längeren Phase der wirtschaftlichen Prosperität ist die Angst um den eigenen Arbeitsplatz mit 40 Prozent die größte Sorge vieler Ostdeutscher.³⁴ Die Teilhabe an Erwerbsarbeit entscheidet in Deutschland, trotz eines entwickelten Sozialstaats sehr maßgeblich über wirtschaftliche Unabhängigkeit, die Verteilung von Erwerbs- und Lebenschancen und beeinflusst stark das Selbstwertgefühl. Dabei hatten in der Anfangszeit sehr viele Menschen berechtigt Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes. In den ersten fünf Jahren musste über die Hälfte der Menschen den Arbeitsplatz wechseln oder haben ihre Arbeit verloren.

Der Übergang im Umbruch war außerordentlich und erforderte jedem Einzelnen eine gewaltige Lernleistung ab.³⁵ Ostdeutsche waren zunächst unsicherer im Umgang mit den neuen Lebensbedingungen. Es war eine Situation, in der vorsichtig kleine Schritte gegangen wurden. Alles war neu und Erfahrungen konnten zunächst nicht verallgemeinert werden. Die Unsicherheit machte mittelfristige Planungen und eine gezielte Beeinflussung der Zukunft schwerer möglich. Vor diesem Hintergrund wirkten die Ostdeutschen auf die Westdeutschen als nicht zielgerichtet und anpackend genug. Prägend für die Urteile der Westdeutschen über

32 Grabka, M. M.; Westermeier, C. (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, 9/2014, S. 151–164;

Wenn man dabei allerdings die Ansprüche der ostdeutschen Haushalte, in denen ja anders als häufig in Westdeutschland beide Partner Vollzeit und ohne große Unterbrechungen gearbeitet haben, an die gesetzliche Rentenversicherung einbezieht, dann ist die Differenz des Vermögens bei den älteren Jahrgängen deutlich geringer.

33 Mühling, T./ Schreyer, J. (2012): Beziehungsverläufe in West- und Ostdeutschland – Stabilität und Übergänge (Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg; ifb-Materialien 4-2012), Bamberg.

34 GfK Verein (2014): Challenges of the Nations 2014, Nürnberg.

35 Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? in: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995, Heidelberg, S. 61–66.

Ostdeutschland und die dort lebenden Menschen war zudem die schlechte infrastrukturelle Ausstattung sowie die Erkenntnis, dass erhebliche materielle und finanzielle Transfers von West nach Ost notwendig sein werden, um den „Aufbau Ost“ bewerkstelligen zu können.³⁶ Schnell entwickelte sich bei sehr vielen Westdeutschen das Bild, „die Ostdeutschen“ seien zu Eigenentwicklung auf Westniveau nicht fähig. Die Arbeitsleistungen der Menschen zu DDR-Zeiten wurden ebenso wenig gesehen und anerkannt wie die Anstrengungen unter den neuen, als ungesichert empfundenen Lebensumständen ein in vieler Hinsicht neues Leben zu beginnen.³⁷ Die Ostdeutschen wiederum erlebten die Westdeutschen als überheblich. Die Westdeutschen beherrschten die Regeln der Marktwirtschaft im Allgemeinen geübt und verhielten sich gegenüber den Ostdeutschen entsprechend selbstbewusst. Da sie oft mit als besserwisserisch empfundenen Ratschlägen nicht sparten, wurden sie häufig „Besserwessis“ genannt.

Bis 1995 verbesserte sich die wirtschaftliche Situation, danach stagnierte sie. Zugleich hatten sich die Schleusen für soziale Mobilität abrupt geöffnet und soziale Unterschiede innerhalb Ostdeutschlands wurden deutlich größer: Armut und Arbeitslosigkeit auf der einen, wirtschaftlicher Erfolg auf der anderen Seite. Dabei öffnete sich die Schere mit den 2002 eingeleiteten Arbeitsmarktreformen (Hartz 1 bis 4). Aber auch der wirtschaftliche Fortschritt und der Trend zur Ausweitung besonders qualifizierter Berufe mit hohem Einkommen (darunter Ingenieure, Mediziner, oberstes Management mit Steuerungs- und Personalfunktionen)³⁸ trug zu einer größeren Spaltung zwischen gering qualifizierten und mittleren Arbeitsmarktsegmenten und den hochqualifizierten und sehr gut bezahlten Arbeitsmärkten auch in Ostdeutschland bei.

Mit Blick auf die eigene soziale und wirtschaftliche Situation haben sich zudem aber auch die Maßstäbe der Bewertung der Veränderungen bei den Ostdeutschen sehr schnell verschoben. Der Vergleich der eigenen Situation richtete sich in den ersten Monaten an der wirtschaftlichen Situation zu DDR-Zeiten aus. Sehr schnell allerdings verglichen sich Ostdeutsche dann aber vor allem mit der Lebenssituation der Westdeutschen. Genau dieses Lebensniveau wurde ihnen im Vereinigungsprozess von vielen westdeutschen Politikern versprochen und dieses sollte mit dem Anschluss an Westdeutschland erreicht werden. Allerdings erwiesen sich die verkündeten Erwartungen der Politiker der Anfangszeit, dass durch den Transfer der Institutionen und beträchtliche finanzielle Transfers innerhalb weniger Jahre ein selbsttragender Wirtschafts-

36 Greive, M. (2014): Deutsche Einheit kostet 2.000.000.000.000 Euro, Welt online, 4. Mai 2014.

37 Schröder, K. (2010): Deutschland nach der Wiedervereinigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 13-19.

38 Autor, D. H.; Levy, F.; Murnane, R. J. (2003): The skill content of recent technical change: An empirical exploration, in: Quarterly Journal of Economics 118, H. 4, S. 1279-1334;

Vester, M.; Weber-Menges, S. (2014): Zunehmende Kompetenz – wachsende Unsicherheit, HBS-Projektbericht, Mai 2014. Düsseldorf.

aufschwung eingeleitet werden kann, als Trugschluss. Die Herstellung gleichwertiger wirtschaftlicher Lebensverhältnisse blieb unvollständig und erweist sich auch heute noch als Daueraufgabe.

Auch wenn die Ostdeutschen im Umgang mit den vielen neuen Lebensbedingungen Sicherheit gewannen, die Sorge um die eigene wirtschaftliche Zukunft blieb bestehen. Dabei sehen sich die Ostdeutschen zurückgestellt. Mit Blick auf die schlechteren wirtschaftlichen Strukturen sind sie zudem der Auffassung, dass ihnen die Politik nach der Vereinigung keine hinreichenden (Start-) Chancen gewährt hat. Dabei hatten die Zukunftssorgen und das Gefühl ungleicher Chancen ihren Nährboden in der strukturell vergleichsweise ungünstigeren Situation in Ostdeutschland.

Nach einem Bauboom wächst die ostdeutsche Wirtschaft seit Mitte der 1990er Jahre nur noch geringfügig schneller als im Westen. So bleibt ein Abstand von etwa 20 Prozentpunkten in der Produktivität zur leistungsstärkeren westdeutschen Wirtschaft seitdem nahezu konstant. Alles in allem stiegen auch die verfügbaren Einkommen schnell auf etwa 70 Prozent der westdeutschen Einkommen in 1995. Danach stiegen sie nur sehr langsam weiter auf etwas über 70 Prozent, wobei in tarifgebundenen Unternehmen und im öffentlichen Dienst höhere Löhne gezahlt werden. Auch die West-Ost-Transfers von ca. 80 Milliarden Euro jährlich fließen fast 30 Jahre nach der Vereinigung beständig. Der Großteil umfasst Sozialtransfers und ist vertraglich festgelegt. Das Lohnniveau ist in Ostdeutschland geringer. Es gibt deutlich weniger tarifgebundene Beschäftigung.³⁹ Zudem waren und sind anteilig mehr Haushalte abhängig von sozialstaatlichen Leistungen. Der Anteil der Rentner und Pensionäre war um etwa 20 Prozent höher, ausgelöst etwa durch die hohe Zahl der Frühverrentungen. Der Anteil der Arbeitslosen war lange Zeit beinahe doppelt so hoch wie im Westen. Heute ist er immer noch um etwa ein Drittel höher.⁴⁰ Die Abwanderung junger Menschen ist aufgrund der als geringer eingeschätzten Lebensperspektive und Sicherheiten für Investitionen in Bildung usw. nicht gestoppt. Die Zuwanderung von Migranten ist gering, angesichts von offenerer Fremdenfeindlichkeit und einem für Integration kulturell, sozial und wirtschaftlich unzulänglichem Umfeld. Die vergleichsweise kleinbetriebliche Wirtschaft, häufig fern der Konzernzentralen und oft ohne Tarifbindung und Mitarbeitervertretung, geht mit ungeschützteren Erwerbsstrukturen einher. In die gleiche Richtung wirken die geringeren Anteile qualifizierter und spezialisierter Tätigkeitsprofile, die, wären sie vorhanden, Mitarbeiter und Gewerkschaften eine größere Verhandlungsmacht bieten würden. Insgesamt sind in Ostdeutschland 20 Prozent der Menschen von Armut gefährdet (Armutgefährdung = 60 Prozent des Medianeinkommens). In Westdeutschland sind dies etwa 14 Prozent.⁴¹ Alles in allem bestehen verfestigte wirtschaftliche Unterschiede zu

39 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1994/95 S. 83 ff.

40 ebd.: S. 26.

41 ebd.: S. 42.

Ungunsten der ostdeutschen Bundesländer und die Menschen nehmen dieses wahr, wobei viele Menschen, und dann besonders auch geringer Qualifizierte, die Hoffnung auf substantielle Verbesserung verloren haben.

In subjektiven Einschätzungen über die Zufriedenheit mit Lebensbereichen wie Einkommen, Arbeit, Lebensstandard, Freizeit und Gesundheit wiesen Ostdeutsche knapp 20 Jahre nach der Vereinigung niedrigere Durchschnittswerte im Vergleich zu Westdeutschen auf.⁴² Den eigenen Anteil an der Verteilung des Wohlstandes fanden recht stabil etwa 60 Prozent der Ostdeutschen als ungerecht. In Westdeutschland sagten dies lediglich etwa 35 Prozent.⁴³ Viele Ostdeutsche in mittleren und älteren Altersgruppen sind der Auffassung die soziale Gerechtigkeit (56 Prozent), der soziale Zusammenhalt (70 Prozent) und sogar die hoch subventionierte soziale Absicherung (48 Prozent) habe sich nach 1990 verschlechtert.⁴⁴ Dabei sind Ostdeutsche und sehr stark auch junge Menschen der Auffassung, dass staatliche Politik in besonderer Weise in der Verantwortung ist, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen (ca. 60 Prozent), einen Abbau von Einkommensunterschieden (ca. 70 Prozent) und Lohnkontrolle (ca. 60 Prozent) zu leisten.⁴⁵ Der Umbruch wurde als politisch gestalteter Prozess ohne eigene Beteiligungsmöglichkeit erlebt und so wird dem Staat eine hohe Verantwortung an der als schlechter erlebten Lebenssituation und der schwierigen wirtschaftlichen Entwicklung zugeschrieben. Der Anteil der Ostdeutschen, die mit der praktizierten Demokratie zufrieden sind, lag etwa 20 Jahre nach der Vereinigung unter 40 Prozent. In Westdeutschland sind es knapp 80 Prozent.⁴⁶

Das anfänglich geschürte hohe Erwartungsniveau und die wirtschaftliche Zurückstellung verbinden sich bei vielen Menschen zu Unzufriedenheit mit der eigenen und politischen Situation. Da nutzt es auch nichts, auf bestehende große Erfolge bei dem beachtlichen Aufbau der Infrastruktur und dem hohen Konsumniveau hinzuweisen. Viele Menschen sagen in Umfragen, dass es ihnen wirtschaftlich durchaus besser geht als Anfang der 1990er Jahre. Aber die Menschen vergleichen ihre Anstrengungen im Leben miteinander und dabei sind die Ostdeutschen der Auffassung, dass ihnen die Politik nach der Vereinigung nicht hinreichende (Start-) Chancen gewährt hat. Ostdeutsche fühlen sich (wirtschafts-) strukturell benachteiligt und darüber häufig auch individuell zurückgestellt.

42 Destatis/WZB (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

43 Destatis/WZB (2016): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

44 Holtmann, E.; Jaeck, T. (2015): Was denkt und meint das Volk? Deutschland im dritten Jahrzehnt der Einheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 65, H. 33-34, S. 35-45.

45 Gaiser, W.; Gille, M.; de Rijke, J. (2016): Einstellungen junger Menschen zur Demokratie. Politikverdrossenheit oder politische Kritik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66, H. 40-42, S. 36-41.

46 Schröder, K. (2010): Deutschland nach der Wiedervereinigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 13-19.

5. Folgerungen für die politische Gestaltung von Veränderungsprozessen

Eine funktionierende institutionelle Praxis ist eine zentrale Bedingung für eine gelungene Integration in neue Strukturen. Nur durch eine fortschreitende Erfahrung der Wirkungsweisen⁴⁷ sowie durch Erfahrung, dass die Institutionen funktionieren, kann Zustimmung zu einer sozialen Ordnung entstehen oder aufrechterhalten werden. Menschen bewerten Verteilungen und Verfahren.

a) Wichtig sind ihnen als fair empfundene Verfahrensregeln. Bei der letztlich fremdbestimmten Übernahme westdeutscher Normen und Organisationen ist es schwer solche Regeln aufrechtzuerhalten. Als fair empfunden werden Prozesse, in denen konsistente und für alle beteiligten geltende Regeln gelten, in denen Vorfestlegungen, Parteilichkeit und Eigeninteresse ausgeschlossen sind.⁴⁸ Dies war im Zuge der Vereinigung der Fall.

Aber andere wichtige Regeln für Fairnessempfinden wurden nicht immer beachtet bzw. konnten in der Schnelligkeit der Entscheidungen in der Anfangssituation nicht hinreichend beachtet werden. Den Prozessen sollten alle relevanten Informationen sowie auch alle

Interessen und Werte der am Prozess Beteiligten zu Grunde liegen.⁴⁹ Die ostdeutsche Bevölkerung hatte keine eigene Interessenvertretung und die parlamentarische Vertretung in Ländern und Kommunen war gegenüber den neuen Rechtsgrundlagen ungeübt. Schon eine hinreichende sachliche und rechtliche Information als Basis substanzieller Entscheidungsmöglichkeiten der Beteiligten gelang nicht immer. Und so fehlte für Widerspruchsmöglichkeiten, Einspruchsrechte oder Härtefallklauseln, die ebenfalls als zentral für ein Gerechtigkeitsempfinden anzusehen sind,⁵⁰ eine wesentliche Grundlage.

b) Neben den Anfangsschwierigkeiten, Verfahrensgerechtigkeit zu wahren, bestanden auch Probleme wirtschaftlicher Verteilungen. Individuelle Leistungen stehen in enger Abhängigkeit zu wirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Und besonders die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind immer noch schlechter als in Westdeutschland. Es bestehen

Wichtige Regeln für Fairnessempfinden konnten in der Schnelligkeit der Entscheidungen in der Anfangssituation nicht hinreichend beachtet werden.

47 Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? in: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995, Heidelberg, S. 61-66.

48 Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationship, in: Gergen, K.; Greenberg, M.; Willis, R. (Eds.), Social exchange: Advances in theory and research, New York, S. 27-55.

49 ebd.

50 ebd.

ungleiche erwerbsstrukturelle Bedingungen, wie etwa ein Mangel an Konzernzentralen und Entwicklungsabteilungen, ein hoher Anteil von Zulieferunternehmen und ein geringerer Anteil innovativer und international erfolgreicher Unternehmen. Damit sind geringere Einkommen und für Bundesländer und Gemeinden geringere Steuereinnahmen (bei hohen Sozialausgaben) und entsprechend geringe Gestaltungsmöglichkeiten für ein attraktives Lebens- und Wirtschaftsumfeld verbunden.

Das wirtschaftliche Niveau ist in vielen Bereichen geringer als in Westdeutschland. Sehr viele Ostdeutsche sehen sich als wirtschaftlich und strukturell benachteiligt an. Sie sind häufiger unzufrieden und der Auffassung, sie hätten keine Chancengleichheit gehabt und der Staat hätte letztlich zu wenig getan. Sehr viele Menschen fühlen sich von der Politik nicht vertreten, wählen gar nicht oder wählen Protestparteien ohne ein realistisches Programm.

Dabei lassen sich diese Strukturen insgesamt nur langsam in Richtung einer Gleichwertigkeit von Lebensverhältnissen (die das Grundgesetz der Bundesrepublik in Artikel 72 gebietet) verändern.

Voraussetzungen dafür sind staatliche Anreize für eine ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik im Sinne einer Clusterpolitik.⁵¹ Ausgewogen bedeutet, dass die Entwicklung aller notwendigen grundlegenden Strukturen (Qualifikation in Menge und Qualität, Technik, Verkehrsinfrastruktur und Datennetze, Wohnqualität und Kindergartenversorgung bis hin zum kulturellen Angebot für das jeweilige Milieu) geachtet wird. Hierfür sind fortlaufend regionale Erhebungen über Wirtschaft, soziale und demographische Strukturen aber auch über Einstellungen der Menschen notwendig, um Bedarfe und mögliche Probleme frühzeitig erkennen zu können. Gegebenenfalls sind dann von staatlicher Seite Anreize für den Ausbau oder Investitionen in den jeweiligen Bereich erforderlich. Ausgewogen bedeutet zudem, dass versucht wird, den Risiken einer wirtschafts- und strukturpolitischen Clusterpolitik zu entgehen. Diese bestehen etwa in Gefahren der Überspezialisierung, in verfestigten Pfadabhängigkeiten, etwa aufgrund umfangreicher und andauernder staatlicher Subventionierung oder hoher Investitionen in bestehende Technologie. Problematisch können aber auch nicht ausbalancierte Förderungen sein. Dies etwa, wenn gut ausgebildete Hochschüler aufgrund mangelnder Arbeitsplätze abwandern oder wenn Arbeits- oder Lebenshaltungskosten infolge des Zugriffs auf regional nur in beschränktem Umfang vorhandene Produktionsfaktoren steigen.⁵²

51 Huber, F. (2009): Social Capital of Economic Clusters: Towards a Network-based Conception of Social Resources, in: *Journal of Economic and Social Geography (TESG)* 100, H. 2, S. 160-170;

Porter, M. (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, in: *Economic Development Quarterly* 14, no. 1, S. 15-34.

52 Martin, R.; Sunley, P. (2003): Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? In: *Journal of Economic Geography* 3, H. 1, S. 5-35.

Ziel ist es, Akteure zu stärken, die gemeinsam in einem gemeinsamen Tätigkeitsfeld innovativ tätig sind, damit diese vorhandenes Wissen, kreative (informelle) Lernprozesse und Synergieeffekte nutzen, um neue Märkte zu erschließen und um Marktvorteile zu erlangen. Über diese Interessen sowie über Liefer- oder Wettbewerbsbeziehungen sollen Produzenten, Zulieferer, Forschungs- und Qualifizierungseinrichtungen, darunter Hochschulen und berufliche Bildungsstätten, Dienstleister (z. B. Ingenieur- und Marketingbüros), die Arbeitsverwaltung (Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit), Wirtschaftsverbände und regionale wirtschaftliche Vereinigungen (Kammern) sowie auch Ministerien etc. miteinander verbunden werden. Dabei wird auch zu berücksichtigen sein, je stärker ein Wirtschaftscluster ist oder wird, umso wahrscheinlicher ist es, dass Akteure global tätig sind. Dies verändert die Netzstrukturen, aber vor allem auch die Anforderungen an Wissen und Informationen (etwa zu Recht und Sprachen), das auch lokal vorhanden sein muss.

Eine ausgewogene Wirtschafts- und Strukturpolitik hat es in Ostdeutschland nicht gegeben. Es ging um eine schnelle Entfaltung von Marktkräften, wobei allerdings zugleich auch erhebliche Mittel für die soziale Sicherung sehr vieler Menschen ausgegeben wurden. Ob höhere Anfangsinvestitionen in eine ausgewogene und an sozialen und wirtschaftlichen Clusterstrukturen orientierte Politik mittel- und längerfristig ökonomisch und sozial erfolgreicher gewesen wäre, ist letztlich nicht zu beantworten. Es ist aber erstaunlich, dass in Ostdeutschland weitgehend fehlt, was in großen Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen und in besonders erfolgreichen westdeutschen Bundesländern, wie etwa in Bayern oder auch Baden-Württemberg seit langem betrieben wird, eine aufeinander abgestimmte an Wirtschaftsclustern und Sozialstrukturen orientierte Wirtschafts-, Forschungs-, Bildungs- und Strukturpolitik, obgleich diese auch seit einiger Zeit von der Bundesregierung oder der EU gefördert wird.

6. Fazit

Nach beinahe 30 Jahren Vereinigung der beiden deutschen Staaten lässt sich feststellen, politisch und institutionell sowie auch wirtschaftlich war die Bewältigung des Umbruchs und Entwicklung der Strukturen in Ostdeutschland gemessen an der Ausgangssituation im Wesentlichen eine Geschichte des Erfolges.

Gleichwohl bestehen wirtschaftliche Unterschiede mit negativen Folgewirkungen fort, die jetzt aber auch nur mit einer längerfristigen und dabei sorgfältig gestalteten konzertierten Strategie von Unternehmen, Verbänden und Kammern, Politik und Ministerien, Arbeitsverwaltung, Bildungsstätten, Hochschulen und Universitäten bewältigt werden können. An einer ausgewogenen und den Risiken bewussten Ausgestaltung regionaler wirtschafts- und sozialstrukturellen Entwicklung besteht allerdings besonders in Ostdeutschland ein Nachholbedarf.

Sehr viele Ostdeutsche sehen sich in der Weise als (wirtschafts-)strukturell benachteiligt an, dass ihnen Chancengleichheit für Leistungsverausgabung verwehrt wurde. Soll eine Angleichung der Zufriedenheit mit der Lebenssituation und den wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen einer freien, demokratischen und sozialverantwortlichen Marktwirtschaft erzielt werden, dann bestehen hinsichtlich einer Abgleichung dieser Chancenstrukturen vermutlich wenig Alternativen.

Aber auch das Verfahren der Vereinigung empfinden Ostdeutsche als ungerecht. Tatsächlich wurden wichtige Prinzipien für Gerechtigkeit in der hohen Geschwindigkeit, mit der politische Entscheidungen getroffen und umgesetzt wurden, nicht beachtet. Alles ging sehr schnell und die Ostdeutschen blieben von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen. Sie hatten wenige „interne“ Informationen, keine Interessenvertretung, keine Widerspruchsmöglichkeiten und vor allem hatten sie keine Zeit und keine Ruhe, um zu lernen und um eigene alternative Wege auszuprobieren.

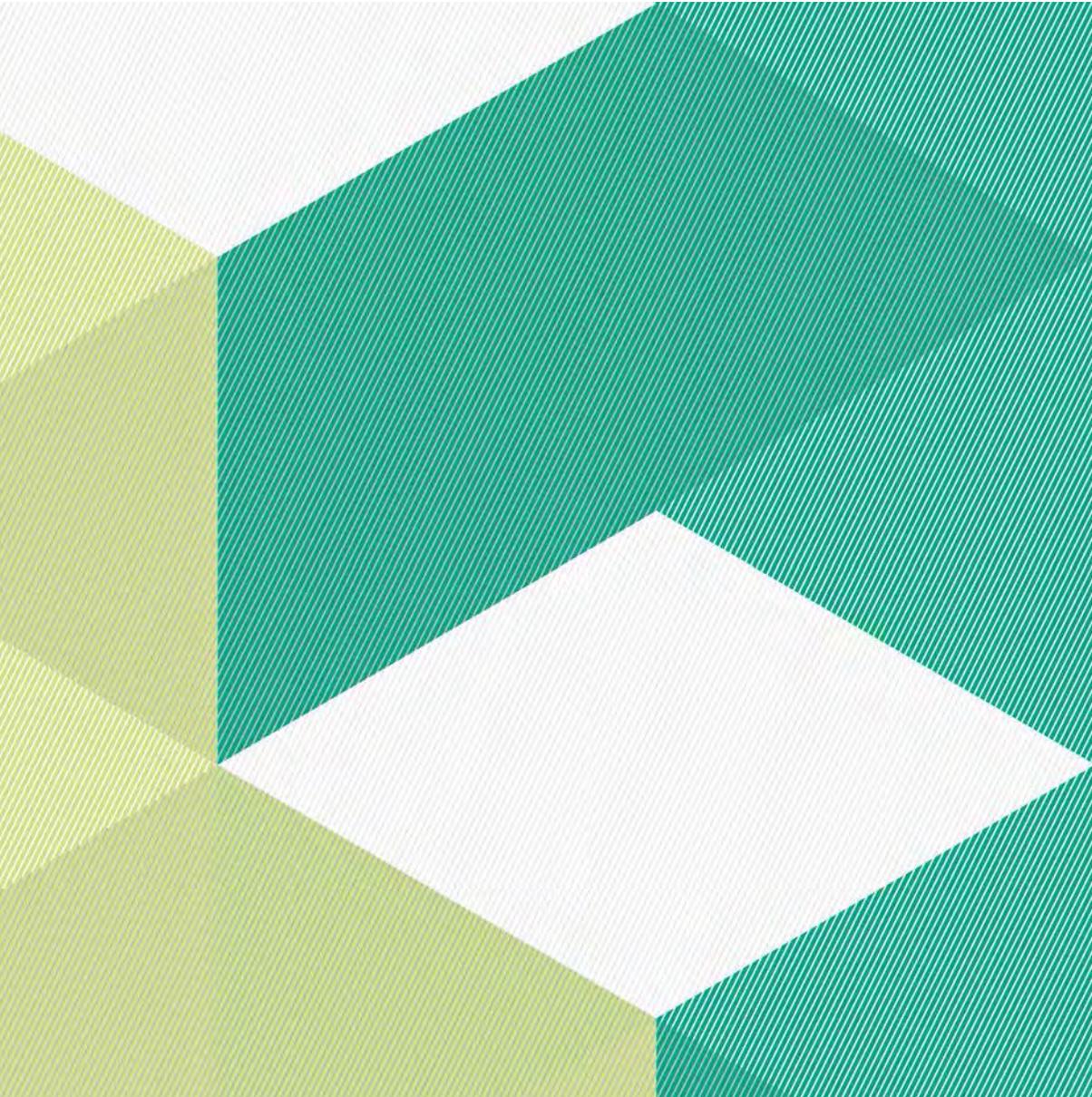
Eine letztlich fremdbestimmte Übernahme neuer Regeln, die mit einer zugleich entfachten hohen Erwartungshaltung einherging, hat dazu geführt, dass selbst kleinere ökonomische Differenzen zu größeren politisch-kulturellen Unterschieden - etwa in sozialen und politischen Einstellungen zu Demokratie und Weltoffenheit - werden konnten. Hieraus kann geschlossen werden, dass die Gestaltung sozialer Wandlungsprozesse nicht eindimensional schnellen wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch Kriterien von Verfahrensgerechtigkeit, d. h. Information, Partizipation und Widerspruchsmöglichkeiten sowie ausgewogenes Wachstum, zu berücksichtigen hat, um Motivation und Zufriedenheit zu erhalten und negative Folgewirkungen - die in der Notwendigkeit schneller und umfassender Entscheidungen in Umbruchsituationen nie ganz zu vermeiden sind – möglichst frühzeitig zu erkennen.

Hieraus kann geschlossen werden, dass die Gestaltung sozialer Wandlungsprozesse auch Kriterien von Verfahrensgerechtigkeit zu berücksichtigen hat.



Prof. Dr. Olaf Struck

Prof. Olaf Struck ist Soziologe und lehrt als Professor für Arbeitswissenschaft an der Universität Bamberg. Zudem ist er wissenschaftlicher Arbeitsbereichsleiter im Nationalen Bildungspanel des Leibniz-Instituts für Bildungsverläufe in Bamberg. Er ist Vorsitzender der Vereinigung sozialwissenschaftlicher Arbeitsmarktforschung (SAMF e.V.) sowie Mitglied des Vorstandes in der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS). Herr Struck ist Herausgeber von Fachzeitschriften und war und ist als Sachverständiger in verschiedenen Sachverständigenkommissionen tätig. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Organisationsforschung.



两德统一后东德结构转型的经济和社会影响

● 欧拉夫·斯特鲁克教授

一、绪论

经济结构转型、社会发展和民众对前者的评价，这三者之间密切相关。在这一过程中，人们对现有机遇和风险做出了敏锐的反应。东德在这方面呈现出一个有趣的现象：一方面，经济腾飞，几乎接近西德的水平。另一方面，相对较多的人对生活状况不满。本文将概述东德的经济、社会发展过程，并尝试解释经济腾飞和不满情绪为何会共存。

如果观察德国统一后的经济结构转型和社会发展进程，会发现三个明显的特点：首先，民主德国加入西德的过程伴随着东德民众快速达到西德生活水平的期望。西德毗邻东德，成为衡量东德经济、社会调整的直接标准。其次，应对重大转变的措施迅速、具有强有力和工具主义的特点。这种做法往往会产生强烈的、意料之外的副作用。在这种情况下，很难做到事事都能深思熟虑。没有时间开展学习进程或者民主协商，以至于留下了后遗症。第三，当时的民主德国民众虽然亲自启动了整个转型进程，但参与结构转型的机会极为有限。东德公民赋予了国家很大的责任来改造经济、社会架构。这促使遇到困难时民众会把问题的根源归结到外部。

随着所感受到的经济、政治现实与期望之间的差距增大，不满情绪也在增加。虽然经济赶上来了，东德人仍然抱怨经济机会和经济结构性机会的不平等。缩小差距的可能办法是采取有针对性的经济和结构性政策，实现经济、就业技能和社会的均衡发展。因地制宜地落实这种政策可以逐步改善人们的生活水平，并兑现民众所要求的社会市场经济的福利承诺——“功绩换取社会保障”。

接下来，第二章将介绍经济结构转型，第三章介绍社会结构转型。第四章会介绍在此背景下民众的感受和看法。篇末的第五章就政府应当如何主导转型进程得出结论。

随着所感受到的经济、政治现实与期望之间的差距增大，不满情绪也在增加。虽然经济赶上来了，东德人仍然抱怨经济机会和经济结构性机会的不平等。

二、经济转型

回顾一下体制转变的初始状况，可以发现一个重要特征：德国的统一出

人意料。没有人有所准备。¹ 西德联邦政府向民主德国过渡政府提供加入德意志联邦共和国的选择权。在东德民众的大力支持下，民主德国接受了这一建议。对东德人来说，加入一个拥有稳定民主制度、民主自由和运作良好的社会主义市场经济的现有国家是一个前途光明的选择。不过，此选择也伴随着极高的期望。

随着东德加入西德，西德的生活水平同时也成为东德人满意度的衡量标准。当时，政府承诺将很快达到西德的生活水平，这提升了东德人对未来的期望。联邦总理科尔所说的“繁荣景象”成了一个充满象征意味的承诺。

1990年，所有精英和制度秩序当下即被更换。机构、精英和资源匆匆开始从西向东转移。哪怕是最小的区域单位，也采用了西德的宪法秩序、法律秩序、经济和货币秩序、社会秩序、医疗体系以及警察和军队的地方管理体系。

与此同时要迅速提高生活水平，以防止人口从东往西的大规模迁移。消费品供应立刻充足。尽管实际汇率最多为1比3，但小额资产仍以1比1的比率兑换，大额资产兑换率为1比2。工资和薪金按1比1进行调整。东德的每小时平均工资很快就达到西部水平的近60%，但东德的生产率开始仅为西德水平的45%。竞争情境下工资高于生产率必然导致就业岗位的减少和社会保障支出的上升。

在头20年里，西部对东部的净转移支付达到16,000亿欧元。² 现在每年的转移支付仍超过800亿，主要用于支付社会保险金、基础设施投资或危险废料的生态治理。大约有一半的资金来源于新增国债，另一半来源于失业、养老保险等社会保险费的提高以及税收。

尽管出现了迅速的变化和进步，但头五年仍有100万人离开东德，约占东德人口的6%，主要是具有较高专业素质年轻人。他们期待在西德能有更好的收入、教育和升迁机会，还有些人迁往国外寻找机会。

经济形势极为困难。1991年制造业的总产值仅仅约为西德水平的50%，服务业的效率相对低下。³

制造业的情况非常棘手。随着经济互助委员会国家（如苏联、波兰、捷克和南斯拉夫等）市场的崩溃和采用与东德货币估值不同的西德马克，东德企业的业务状况极为艰难，常常不得不大规模裁员。此外，一些企业开展投资，采用先进技术以缩小显著的技术差距，也造成了进一步的裁员。

服务业的就业者保住工作的比例最大。其中有许多妇女，例如在公共管理、医疗卫生、为数不多的几家银行或保险公司工作的妇女，还有一部分在学术领域工作的妇女。所有领域中，国家安全部门的领导人员或非正式员工大多被立即解雇。

在经济结构调整中，早于民主德国过渡政府成立的托管局发挥了重要作用。托管局接收了民主德国约8500家全民所有制企业（拆分后企业数量增至约

1 参见 Reißig, R. (2010): Auf dem Weg zur zukunftsorientierten Transformation, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 20-25.

2 参见 Ragnitz, J.; Schirwitz, B.; Scharfe, S. (2009): Bestandsaufnahme der wirtschaftlichen Fortschritte im Osten Deutschlands 1989-2008 (ifo Dresden; Studien 51) Dresden.

3 参见 Statistisches Bundesamt (2010): 20 Jahre deutsche Einheit, Wiesbaden, S.32.

		西德		东德新州		新州与西德之比 %		新州占全国的比列 %	
		1991	2015	1991	2015	1991	2015	1991	2015
居住人口 ⁴	千	61,913	65,467	14,625	12,507	23.6	19.1	18.3	15.3
就业人口（国内）	千	30,300	35,307	6787	5878	22.4	16.6	17.5	13.7
雇员（国内）	千	27,210	31,849	6439	5265	23.7	16.5	18.3	13.6
失业人口	千	1596	2021	1006	774	63.0	38.3	38.6	27.7
国内生产总值（以当前价格计算）	十亿欧元	1404.6	2570.9	107.4	330.8	7.6	12.9	6.8	10.9
居民人均国内生产总值（以当前价格计算）	欧元	22,687	39,270	7342	26,453	32.4	67.4	37.2	71.3
就业者人均国内生产总值（以当前价格计算）	欧元	46,356	72,814	15,821	56,284	34.1	77.3	38.8	80.0
就业者每工时国内生产总值（以当前价格计算） ⁵	欧元	37.62	53.59	26.40	41.27	70.2	77.0	41.2	43.5
就业者每工时总增加值（以当前价格计算） ⁵	欧元	33.84	48.22	23.74	37.14	70.2	77.0	41.2	43.5
雇员薪金	十亿欧元	731.8	1305.6	84.8	170.3	.	.	9.9	11.1
雇员人均薪金	欧元	26,895	40,994	13,164	32,340	48.9	78.9	.	.
雇员每小时薪金 ⁵	欧元	24.28	31.73	17.61	25.08	72.5	79.0	.	.
总薪金	十亿欧元	598.1	1066.0	71.4	141.2	.	.	10.2	11.2
雇员人均总薪金	欧元	21,980	33,469	11,086	26,827	50.4	80.2	.	.
居民人均总固定资产投资 ^{6,7}	欧元	5.300	7.300	3.300	5.200	61	71	.	.
就业者人均资产 ^{7,8}	欧元	214,000	352,000	100,000	314,000	47	89	.	.
居民人均资产 ^{7,9}	欧元	105,000	181,000	47,000	145,000	45	80	.	.
新州超出老州的比例 (%)									
单位工资成本 ^{4,10}	%	71.75	65.80	74.18	67.53	3.4	2.6	.	.

来源：2016 年联邦政府关于德国统一状况的年度报告，第 98 页。

4 2015 年人口：各州数值统计截至 6 月 30 日。

5 新州含柏林。根据国民经济核算体系 2014 年修订版计算的结果自 2000 年开始可用，未针对 1991 年之前的时间序列回溯计算。

6 参数的计算方法：固定资产投资 = 新增建筑 + 新装备 + 其他设备（以当前价格计算）。新州含柏林。

7 2010 年版的欧洲国民经济核算体系导致方法上的众多变化。其中数量上最显著的变化是研发以及军事武器系统被视为投资。新老计算方法得出的数字没有可比性。因此总固定资产投资及资产和此前年份一样，根据 1995 年欧洲国民经济核算体系计算，与 1991 年和 2011 年计算方法相同。

8 1991, 2011。此处：以年底重置成本法估算的固定资产总投资与全年平均所投入就业者之比（计算截止 2013 年 8 月，《经济产业分类》2008 年版）

14,000家)。1990年年中,这些企业共有约410万名员工。¹¹这些企业通常被拆解,效率低下的部分被清算。评估为具有生产效率的单位被尽快地卖给私人投资者。由国家暂时持有重要企业,以便于能够较为从容地整顿业务,这一替代性选项被完全排除在政治考量之外。到1995年,仅上述企业就裁员260万人。¹²大多数经济学家认为要想避免出现长期依赖于补贴的企业构架,除了迅速私有化之外别无选择。¹³尽管如此,托管局仍然受到公众的批评。¹⁴尤其受到批评的是其激进的作风和其周围发生的骗用援助资金的现象。¹⁵有趣的是,托管局的成立把抗议导向了该机构,发出快速私有化和快速关闭企业指令的政府负责人基本上不用面对批评指责。基督教保守主义政党(基民盟)连续赢得选举即是明证,该党经常和经济自由主义政党(自民党)在联邦层面和东德各州联合执政。¹⁶

在经济快速转型的过程中,制造业(含建筑业)急剧萎缩。制造业是民主德国时期最重要的行业,占全国就业人数的近50%,对国内生产总值也有同样高的贡献率。¹⁷上世纪90年代,制造业失去了75%的就业岗位,¹⁸制造业的产值也相应下降。虽然在最初的约十年中,东德的建筑业曾经蓬勃发展,但如今,制造业(含建筑业)仅占到经济总产值的约22%。¹⁹

在这一剧变过程初期,人均国内生产总值从相当于西德水平的55%(1989年)下降到33%(1991年),此后又缓慢上升。目前,人均国内生产总值略高于西德水平的70%(见图表)。这意味着东德在全国国民经济总产值中所占比例仍低于其人口所占比例。²⁰东德的人口约占到总人口的20%,然而,

9 1991, 2011。此处:以年底重置成本法估算的居民人均固定资产总投资(计算截至2013年8月,《经济产业分类》2008年版)

10 雇员每工时薪金与就业者每工时总增加值之比(以当前价格计算)

11 参见 Statistisches Bundesamt (2010): 20 Jahre deutsche Einheit, Wiesbaden, S.32;
参见 Kühl, J.; Schaefer, R.; Wahse, J. (1992): Beschäftigungsperspektiven von Treuhandunternehmen und Ex-Treuhandfirmen im April 1992, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt und Berufsforschung 25, H. 4, S. 519-533;
1995年1月1日托管局改名为联邦统一特殊事务局。

12 同上。

13 参见 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1994/95 S. 83 ff.

14 参见 Grosser, D. (2013): Treuhandanstalt, in: Andersen, U.; Woyke, W., Hrsg.: Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7., aktual. Aufl. Heidelberg: S. 592-596.

15 此外,个别经济结构决策也受到批评,如电力行业寡头垄断的形成。该领域被划分给三个电力集团,不利于区域(经济、生态和市镇的)结构发展(Grosser, 2013年)。

16 抗议导致当时20%—30%的东德选票(这一比例较为稳定地持续至今)投给了德国统一社会党的继承者——民主社会主义党。该党和一个西德小党合并后,成为如今的“左翼党”。

17 参见 Heske, G. (2005): Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland 1970 bis 2000: neue Ergebnisse einer volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, in: Historical Social Research 30, H. 2, S. 238-328.

18 参见 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016), S. 18.

19 参见 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016), S. 77.

20 参见 Burda, M. C. (2010): Wirtschaft in Ostdeutschland im 21. Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 26-33;

参见 Jahresbericht der Bundesregierung zum Stand der Deutschen Einheit (2016).

东德在全国制造业总产值中仅占约 10%（在快速转型之后的 1995 年仅为 5.6%）。民德占较大份额的国有服务部门逐渐萎缩。另一方面，私营服务业变得更加重要。然而，东德服务业对全国经济实力的重要性变化不大，与西德相比仍然较低。东德拥有全国约 20% 的人口，但是仅创造了广义服务行业产值的 12%。²¹

如果看看当今的经济结构，很明显大部分东德企业对西德经济存在等级上和结构上的依赖。

为数不多的几个领域和地区将经济、科研、教育和结构政策有的放矢地结合起来，即推行所谓的集群政策，展现出了不凡的经济成就。

因此，制造、加工业（包括近 6% 的建筑业）能够保持东德总产值约 22% 的份额。²² 尤其值得一提的是萨克森州和图林根州的汽车（零配件）行业，莱比锡北部的化工，以及耶拿地区的光学仪器、医疗技术和生物技术。这些行业里的西德公司很早就寻求与这些行业的东德公司建立联系。最初，这些地区也大举裁员，但是这些在民主德国时期已经较为成功孕育出特定行业的地区很快就出现了新投资。这里有高水平的专业人才，有高等院校，可以培养符合产业需要的工程师。直到今天，这些架构都相当成功。新建的太阳能产业一度也势头强劲，但是目前很难从规模化生产转型为提供客户导向型特殊应用和系统解决方案。

但总体而言，经济结构存在问题。除了仅仅拥有 3400 名员工的耶拿光学集团外，所有大型企业的总部都不在东德。此外，东德的分支机构一般没有设立研发部门。东德企业研发人员的比例约为西德的三分之一。²³ 在分拆民德工业的同时，制造业诞生了很多依赖于西德的零配件企业。特别是在零配件制造行业，或在简单产品的生产中，机器的操作对人员技能要求很低。正是这些企业的所在地面临着全球范围内的激烈竞争，例如来自于东欧、或是来自于中国、印度和越南等国家的竞争。低技能要求和激烈的竞争也反映在工资水平上。目前，这些领域的工资总额仅为西德水平的 60%。整个东德的工资水平仅略高于西德平均工资的 70%，符合东德同样较低的生产率水平。²⁴

三、劳动市场的问题

如上所述，最初艰难的经济转型伴随着大规模的裁员。提前退休规定允许年满 55 岁即可退出劳动市场。此外，所谓的缩短工时制度²⁵ 的规定也常常导致大量具备专业技能的人员再提早两年、即 54 或者 53 岁时退出职场。这些人在经济上受到了社会保障制度托底作用的有力保护。但是，由于社会认可和自尊都与就业密切相关，上述人员在这些重要的方面受到了损害。

21 同上。

22 同上，第 77 页。

23 同上，第 86 页。

24 同上，第 98 页。

25 原则上缩短工时制度的目的是，企业在景气危机中向政府申请获得部分工资补贴，以此来避免在景气萧条时期解雇熟练员工。

如果看看当今的经济结构，很明显大部分东德企业对西德经济存在等级上和结构上的依赖。

虽然数百万人迁往西德，提前退休政策的广泛实施也减少了求职者的数量，但东德的失业人数仍迅速增加。1995年，德国东部大约14%的就业人口登记失业。除此之外还有约6%的人员在接受继续教育或者就业培训。2005年失业率上升至18%，接受培训人口比例达到8%。²⁶1995年至2005年，在一些农村地区超过30%的就业人员在寻找工作。东德持续的经济危机导致国家促进就业的转岗培训和继续教育措施徒劳无功。许多人长期无法融入劳动市场。长期失业者（即失业超过一年、未因年龄原因被排除在统计之外且未参加就业促进措施的失业者）占失业总人数的三分之一以上。在许多情况下，这些人没有接受过职业教育，或者具有的职业技能已经不合时宜，部分人还有轻微的健康问题。这一群体至今没有得到社会政策和劳动市场政策措施的充分保障，在融入就业体系方面构成特殊的问题。²⁷

2000年之前，德国面临着高失业率和经济停滞。此外，德国还受到新经济所谓的互联网危机的影响，又导致经济危机和失业率进一步攀升。在这一时期，由社会民主党和绿党共同

由社会民主党和绿党共同领导的德国政府于2002年底开始采取措施，使就业灵活化，包括为新的就业形式提供便利，减少雇主的社会保险缴费率，并改革《社会法典》，目的是使劳动更灵活、成本更低廉。

领导的德国政府于2002年底开始采取措施，使就业灵活化，包括为新的就业形式提供便利，减少雇主的社会保险缴费率，并改革《社会法典》，²⁸目的是使劳动更灵活、成本更低廉。例如，更加容易反复签订固定期限劳动合同，放开劳动

派遣，并为派遣员工采用低于固定员工集体协商工资的新工资机制，这样雇主可以创造更多的工作岗位。另一方面敦促失业人员更快开始工作。其方法是在失业一年后大幅度削减失业保险金，金额仅为基本保障水平。此外，对于有轻微健康问题的人从事兼职工作执行更严格的规定，以及劳动局施加更大压力，促使失业者接受各种工作，包括明显低于自身技能水平的工作。在最初失业率居高不下的背景下，上述措施使得企业面临劳动力供应更加过剩的局面，同时用人条件较以往更加灵活。这又进一步挤压工资，特别是那些技能水平较低、在市场上极易被替代的雇员的工资。

上述措施部分实现了其预期目的，但也带来不良的副作用。低工资就业者的数量显著增加。总体而言，2003年后就业人数的确增加了。然而，增加的主要是兼职工作、边缘就业（工资低于450欧元，每周工时低于15小时）和单人自雇就业，这种自雇就业者通常薪金也很少。此外，在低端领域就业的派遣员工的数量有所增加，如果劳务派遣公司无法将其出借给客户，就会将其解雇。这些无保护的就业形式还导致其他的问题：已掌握的技能被荒废；雇主认为，这是对在企业内受保护劳动市场就业所释放的不

26 同上，第26页。

27 参见 Eichhorst, W.; Stephan, G.; Struck, O. (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes (Hans-Böckler-Stiftung; Working Paper Forschungsförderung, Nr. 28), Düsseldorf.

28 当时通过了四个《劳动市场现代服务法》，即所谓的“哈茨法1—4”，名称源自提案委员会主席的名字。

良信号。这些就业形式从而加剧了劳动市场的分割以及不平等的就业、生活进程。

劳动变得更便宜，就业者的实际工资有所下降，单位工资成本也随之下降。在景气高涨的明显带动下，2005 年经济重新提速。即使劳动总量最初没有扩大，就业人口的比例也有所上升。特别是在低收入领域，劳动被再分配给更多的人。但是，景气复苏和劳动的再分配足以提高社会保险体系，即养老、医疗和失业保险体系的收入和减少失业保险体系的支出。社保机构的账户得到充实，高失业率开始下降。有别于其他所有欧洲国家，这些措施帮助德国的劳动市场很大程度上免受 2008—2009 年危机的破坏。目前，东德的登记失业人口比例全年平均约为 8%，西德约为 5%。然而，仍然存在长期失业者比例居高不下的问题，这些人员很难融入正规就业体系。劳动市场改革未能改善他们的状况。²⁹

四、生活状况

东德民众的感受因各自所经历的社会结构变化和经济变化而异。

在德国统一后的初期，人们对改善东德绝大多数人生活条件抱有巨大的热情和希望。很快，生活的方方面面显著改观。旅行自由、教育自由的实现，货币改革的高汇率，消费品供给的快速改善，汽车的快速置换以及建设工程的迅速开工，这一切最初都强化了人们对新秩序的希望。的确，制度体系的接管和重建进展得非常迅速、顺利。需要指出的是，毕竟这一过程中缺少必要的组织机构和训练有素的人员，也缺少充分的基础设施。³⁰

与其他处于转型期的社会不同，东德人——无论是此前的精英还是那些反对民主德国政权的人，最初都没有参与新架构的设计。来自于西部的人员提供指导，往往还接手领导岗位。一方面，制度转型成功完成，另一方面，尽管在过渡期东德人能接受这种部分“剥夺”行为能力的做法，但还是会把“统一”和“被殖民统治”的感觉联系起来。³¹

尽管如此，最初一般性生活状况不甚明朗。一方面，对于东德人来说，一切都在一夜之间发生了改变，每个机构、机关，保险和医疗体制都发生了变化。许多东德人感到强烈的不安，对新制度、法律体系和在经济问题上感到不安。不少东德人在购买保险和缔结买卖合同的过程中遭遇西德人的欺诈。这些事例很快传开，加剧了不安。人们变得更加狐疑。很多产权最初的时候都不明晰：谁拥有我租住的房子？谁接管工作场所？新业主会采取什么措施？我能保住住宅和工作吗？

东德人积累的资产不多，只有为数不多的家庭拥有自有住房。这也影响到人们对风险的认知。德国统一后，东德人的资产仅为西德人资产的五分之一。算上

29 参见 Eichhorst, W.; Stephan, G.; Struck, O. (2017): Struktur und Ausgleich des Arbeitsmarktes (Hans-Böckler-Stiftung; Working Paper Forschungsförderung, Nr. 28), Düsseldorf.

30 例如，东德基本上没有复印机和电话。只有 16% 的人口，其中主要是和政府关系密切的人员有自己的电话（德国西部的电话普及率为 99%）。1990 年如果申请新装电话，还需要等待两年。

31 参见 Lepsius, Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionen-ordnung herstellen? in: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995, Heidelberg, S. 61-66.

不动产、金钱、实物资产和营运资产，再加上保险资产以及建房储蓄合同资产，目前的资产仍然不到西德水平的 50%。³²

这种动荡局势下的不安也明显体现在出生率的迅速下降上。对许多人来说，首先重要的是重新获得保障。因此，临近统一时，每个妇女生育约 1.6 个孩子。1990 年统一后，生育率下降到每名妇女生育 0.8 个孩子，此后逐步接近当今的全国水平，即每个妇女生育约 1.4 个孩子。对规划前景的不确定评价也直接反映在低结婚率和低离婚率上。³³ 此外，自愿更换工作的数量在较长时期内也急剧下降。

绝大多数个人和家庭为工作岗位而担忧。即使统一已经 25 年，也经过相当长一段时期的经济繁荣，工作岗位仍然是许多东德人（40%）最担心的问题。³⁴ 尽管德国福利制度发达，从事雇佣劳动仍然对于经济独立、就业机会和生活机会的分配起着决定性的作用，并强烈影响自我价值感。在最初阶段，很多人担心会失去工作，这一忧虑是有根据的。前五年，超过一半的人不得不更换工作或失去工作。

转型过程中的过渡不同寻常，需要每个人都付出巨大的努力学习。³⁵ 东德人最初对应对全新的生活状况缺乏信心。人们都谨小慎微，小步前进。一切都是全新的，起初的经验不具有推广价值。不确定性使得人们更难做出中期规划和有针对性地影响未来。在这种背景下，西德人得到的印象是，东德人目标不够明确，做事不够果断。此外，影响西德人对东德以及东德人评价的还有落后的基础设施，以及西德人认识到，必须从西往东进行大量的物资、资金转移，才能完成“东部建设”。³⁶ 很快，很多西德人形成一种看法：“东德人”没有能力自行赶上西部的水平。在民德时期所创造的劳动业绩没有得到重视和认可。在缺乏安全感的崭新生活状况下，东德人付出了巨大努力开始一种在很多方面来说都是全新的生活，这一努力也同样被忽视。³⁷ 反过来，东德人所了解的西德人傲慢自负。西德人通常更娴熟地掌握市场经济规则，在东德人面前也相应地在表现得更为自信。他们往往热衷于提出建议，给人留下自以为是的印象，所以通常被称为“自以为是的西部佬”。

经济形势逐步好转的情况持续到 1995 年，此后经济又停滞不前。与此同时，社会流动的闸门突然打开，东德内部的社会差距明显扩大。一部分人陷入贫困，没有工作，另一部分人经济上大获成功。随着 2002 年劳动市场改革（哈茨 1-4）开始实施，差距进一步扩大。此外，经济进步和高技能、

32 参见 Grabka, M. M.; Westermeier, C. (2014): Anhaltend hohe Vermögensungleichheit in Deutschland, in: DIW Wochenbericht, 9/2014, S. 151-164;

但是，不同于西德家庭，东德的夫妻双方往往都从事全职工作，并且职业生涯没有大的中断。如果计入其法定养老保险权益，东、西德老年人之间的资产差距明显小得多。

33 参见 Mühling, T./ Schreyer, J. (2012): Beziehungsverläufe in West - und Ostdeutschland – Stabilität und Übergänge (Staatsinstitut für Familienforschung an der Universität Bamberg; ifb-Materialien 4-2012), Bamberg.

34 参见 GfK Verein (2014): Challenges of the Nations 2014, Nürnberg.

35 参见 Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? in: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995, Heidelberg, S. 61-66.

36 参见 Greive, M. (2014): Deutsche Einheit kostet 2.000.000.000.000 Euro, Welt online, 4. Mai 2014.

37 参见 Schröder, K. (2010): Deutschland nach der Wiedervereinigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 13-19.

高收入职业（包括工程师，医生，具有管控和人事职能的高级管理人员）扩大的趋势³⁸也加剧了东德劳动市场中低端和高技能、高收入端之间的分裂。

此外，东德人评价自身社会、经济状况变化时所采用的标准也很快发生变化。头几个月，自身状况的比较对象是民德时代的经济状况。但是很快，东德人就把自己的生活状况和西德人的生活状况进行比较。许多西德政治家在统一过程中都向他们承诺要实现这种生活水平。随着和西德的接轨，这一水平应当能实现。政治家最初宣布，期待通过制度转型和大量的财政转移支付可在短短数年内实现可持续的经济腾飞。但是这种期待被证明是谬论。等值经济生活水平仍然不能全面实现，而被证明是一项长久的任务。

尽管东德人在应对许多新的生活状况的过程中获得了信心，但仍然担心自身的经济前景。东德人认为自己遭受了不公正的待遇。此外，鉴于经济结构较差，他们认为统一后政府没有给予他们充分的（起跑）机会。对未来的焦虑和未获得平等机会这一感觉的温床是东德相对不利的结构状况。

在建筑业经历了一段繁荣期之后，东德经济自 20 世纪 90 年代中期以来的增长速度仅略高于西部。与更有效率的西德经济相比，生产率几乎一直落后约 20 个百分点。总的来说，1995 年可支配收入也迅速跃升到西德收入的约 70%。此后，收入缓慢上升到略高于 70%，受集体协商工资约束的企业和公共部门的工资水平较高。此外，统一近 30 年后，每年仍持续不断有约 800 亿欧元的转移支付从西部流往东部。转移支付的主体部分是社会福利支出，这已写入协议当中。东德的工资水平相对较低，受益于集体协商工资的就业者明显较少。³⁹此外，过去依赖社会福利的家庭比例高于西德，现在仍然如此。提前退休人数较多，导致退休人员和退休公务员的比例高出西部约 20%。很长一段时间，失业人口的比例几乎是西部的两倍，如今仍然高出西部约三分之一。⁴⁰由于人们对生活前景和教育投资的确定性评价较低，仍然无法阻止年轻人的流失。鉴于仇外势力的抬头以及对于社会融入来说不尽人意的文化、社会和经济环境，迁入东德的移民人数很少。东德的企业规模相对较小，往往远离公司总部，不受集体协商工资约束，不设职工代表，这些情形导致了无保护就业结构的涌现。另一方面，高技能、专业化职业的存在可以扩大员工和工会的议价能力，而东德这些职业比例较低，也为无保护就业结构的涌现推波助澜。总体而言，德国东部 20% 的人濒临贫困（濒临贫困 = 收入中位数的 60%）。西德这

经济形势逐步好转的情况持续到 1995 年，此后经济又停滞不前。与此同时，社会流动的闸门突然打开，东德内部的社会差距明显扩大。一部分人陷入贫困，没有工作，另一部分人经济上大获成功。

38 参见 Autor, D. H.; Levy, F.; Murnane, R. J. (2003): The skill content of recent technical change: An empirical exploration, in: Quarterly Journal of Economics 118, H. 4, S. 1279-1334;

参见 Vester, M.; Weber-Menges, S. (2014): Zunehmende Kompetenz – wachsende Unsicherheit, HBS-Projektbericht, Mai 2014. Düsseldorf.

39 参见 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1996): Jahresgutachten 1994/95 S. 83 ff.

40 同上，第 26 页。

一比例约为 14%。⁴¹ 总而言之，民众认识到，存在固化的、不利于德国东部各州的经济差异。许多人，特别是技能水平较低的人，已经放弃了实质性改善生活状况的希望。

统一近 20 年后，在对收入、工作、生活水平、休闲和医疗等生活领域满意度的主观评估上，东德人与西德人相比平均值较低。⁴² 一直以来，约 60% 的东德人都认为自己在财富分配中所得份额不公正。在西德，该比例仅为约 35%。⁴³ 许多处于中、老年年龄段的东德人认为，社会公正（56%）、社会凝聚力（70%）、甚至得到大量补贴的社会保障体系（48%）自 1990 年以来变得更糟糕。⁴⁴ 东德人，尤其是年轻人认为公共政策对于提供就业机会（约 60%），减少收入差距（约 70%）和控制工资（约 60%）负有特殊责任。⁴⁵ 民众所经历的转型是一个由政府主导的进程，没有个人参与的机会，所以人们认为国家应该对人们所感受的生活状况的恶化和艰难的经济状况负有重大责任。统一约 20 年后，对民主的实际状况感到满意的东德人比例不到 40%。西德这一比例高达约 80%。⁴⁶

许多人将最初被诱发的高度期望和经济上遭受不公正待遇的感觉结合起来，对自身和政治状况心怀不满。尽管在基础设施的显著改善和消费水平的提高方面取得了巨大成功，也无济于事。许多人在民意调查中表示，他们的经济处境比 20 世纪 90 年代初要好得多。但人们会比较彼此在生活中的努力，东德人认为统一后政府并没有给他们充分的（起跑）机会。东德人感觉自己在（经济）结构上处于不利地位，并且往往也觉得个人没有得到公平的机会。

五、推断：政府如何引导转型进程

有效的制度实践是成功融入新构架的核心条件。只有持续感受到作用机制以及制度的正常运作，才能形成和保持对社会秩序的赞同。

有效的制度实践是成功融入新构架的核心条件。只有持续感受到作用机制⁴⁷以及制度的正常运作，才能形成和保持对社会秩序的赞同。人们会评价分配和程序。

（一）对他们来说重要的是能感

41 同上，第 42 页。

42 参见 Destatis/WZB (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

43 参见 Destatis/WZB (2016): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn.

44 参见 Holtmann, E.; Jaeck, T. (2015): Was denkt und meint das Volk? Deutschland im dritten Jahrzehnt der Einheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 65, H. 33-34, S. 35-45.

45 参见 Gaiser, W.; Gille, M.; de Rijke, J. (2016): Einstellungen junger Menschen zur Demokratie. Politikverdrossenheit oder politische Kritik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66, H. 40-42, S. 36-41.

46 参见 Schröder, K. (2010): Deutschland nach der Wiedervereinigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 60, H. 30-31, S. 13-19.

47 参见 Lepsius, M. R. (1996): Lässt sich die deutsche Einheit durch die Institutionenordnung herstellen? in: Jahrbuch der Heidelberger Akademie der Wissenschaften für 1995, Heidelberg, S. 61-66.

受到程序规则的公正。采用西德规范和组织的过程最终是由外部主导的，在这一过程中很难坚持这种规则。规则需要具有一贯性，适用于所有人，排除事先决定、偏袒一方和自身利益，只有采用此种规则的进程在人们的认知中才是公正的。⁴⁸ 统一进程就是如此。但是，其他对于公平感来说重要的规则并不总能得到遵守，或在初期的快速决策过程中无法得到充分遵守。这些过程应以所有的相关信息以及过程参与者的所有利益和价值为基础。⁴⁹ 东德民众没有自己的利益代表，州和市、镇的代议机构不能熟练掌握新的法律依据。提供充分的事实信息和法律信息可以为当事人有机会作出实质性决策创造基础，即使这样的信息通报也不总能实现。因此，缺乏提出反对意见，动用异议权或者采用艰苦情形条款的实质性基础，而这些机制应被视为对于感知公正具有决定性作用，⁵⁰ 是感知公正的实质性基础。

（二）除了初始阶段在维持程序公正方面面临的困难之外，还存在经济分配问题。个人业绩很大程度上取决于经济、社会结构。尤其是经济框架条件仍然比西德差。就业结构条件存在差异，例如缺少公司总部和研发部门，零配件制造企业比例很高以及创新型、在国际上取得成功的企业比例较低。随之而来的是收入较低，对于联邦州和市、镇而言，则意味着税收收入较低（同时社会福利支出高）以及打造诱人的生活环境和经济环境的可能性较低。

许多领域的经济水平低于西德。许多东德人认为自己在经济、结构上处于不利地位。他们更容易不满，认为自己没有得到平等的机会，国家总的来说做得太少。许多人认为政府不能代表自己，他们根本不参加投票，或者投票给没有现实纲领的抗议型政党。

这些状况只能逐步向等值的生活条件（联邦共和国基本法第72条的规定）这一方向改变。

改变的先决条件是国家为实现均衡的经济、结构政策，如集群政策，建立激励机制。⁵¹ 均衡意味着重视发展所有必要的基本构架（技能的数量和质量、技术、交通基础设施和数据网络、居住质量和幼儿园，乃至为各种社会环境开展的文化活动）。为此应当针对经济、社会和人口结构以及民众态度开展持续性区域调查，以便早期识别需求和可能出现的问题。如有必要，需要政府建立激励机制，发展相关领域或者推动投资。均衡还意味着避免经济、结构政策性的集群政策的风险。风险包括过度专业化的危险，还包括基于广泛、持续的国家补贴，或是基于对现有技术的高投资而固化的路径依赖。但是，失衡的鼓励措施也可能带来问题。例如，受过良好教育的大学生由于工作机

48 参见 Leventhal, G. S. (1980). What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationship, in: Gergen, K.; Greenberg, M.; Willis, R. (Eds.), *Social exchange: Advances in theory and research*, New York, S. 27-55.

49 同上。

50 同上。

51 参见 Huber, F. (2009): Social Capital of Economic Clusters: Towards a Network-based Conception of Social Resources, in: *Journal of Economic and Social Geography (TESG)* 100, H. 2, S. 160-170;

参见 Porter, M. (2000): Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy, in: *Economic Development Quarterly* 14, no. 1, S. 15-34.

会短缺而外迁，或者由于动用当地有限的生产要素而导致劳动、生活成本的上升。⁵²

目标是鼓励在共同活动领域共同创新的行为者利用现有知识和创造性（非正式）学习进程，发挥协同作用，以开发新市场并形成市场优势。应通过这些利益以及供货关系或竞争关系将生产者、供应商、研究和培训机构（包括大学和职业培训机构）、服务商（例如工程设计公司和营销公司）、就业行政管理机构（联邦劳动局的地区机构）、经济联合会和区域经济协会（商会）以及政府部门等相互联系起来。还要考虑的是，一个产业集群越强大，行为主体在全球运营的可能性就越大。这会改变网络结构，尤其改变在必须具备的知识和信息方面对当地的要求（例如法律和语言）。

东德不曾有过均衡的经济、结构政策。当时的重点是快速释放市场力量，但与此同时，也支出了大量的经费用于许多人的社会保障。是否早期对均衡的、以社会、市场集群结构为导向的政策投入更多资金，中长期就能取得更大经济和社会意义上的成功，这一问题最终无法回答。然而，令人惊讶的是，东德广泛缺乏北莱茵——威斯特法伦等大联邦州以及特别成功的西德联邦州（如巴伐利亚州或巴登——符腾堡州）所实行的政策：一个协调的、经济集群和社会结构导向型的经济、科研、教育和结构政策，尽管联邦政府或欧盟一段时间以来已经在推广这一政策。

六、结论

两德统一近 30 年后，可以说，无论是在政治、制度还是经济方面，与初始状况相比，东德在应对转型和发展架构方面都非常成功。

尽管如此，经济差异及其负面影响仍然存在，现在只能通过企业、协会和商会、政府和部委、劳动行政管理机构、教育机构以及高等院校之间长期性的、精心设计的协调战略来克服上述负面影响。但是，在设计均衡的区域经济、社会结构发展并防范风险方面，东德还有很多工作要做。

许多东德人认为自己在（经济）结构上处于不利地位，他们被剥夺了平等的创造业绩的机会。如果要让东德对生活状况以及对自由的、民主的和负有社会责任的市场经济的经济、政治框架条件的满意度赶上西德的水平，那么可能除了调整上述机遇构架，别无选择。

但是，统一进程在一些东德人看来也是不公正的。的确，在快速制定、实施政治决策的过程中，忽视了重要的公正原则。一切都发生得飞快，东德人被排除在重要决策之外。他们只有少量的“内部”信息，没有利益代表，没有提出异议的可能，最重要的是，他们没有时间，也无法静下心来学习和试验自己的替代性道路。

由外部主导的接受新规则的过程伴随着被激发起来的高度期待，这一情形导致了哪怕不大的经济差异也演变为较大的政治、文化差异，例如在

在引导社会转型的过程中，不能仅仅片面地关注短期内的经济成就，而是也要关注程序公正的标准，即透明度、公众参与和提出异议的可能性以及均衡的增长。

52 参见 Martin, R.; Sunley, P. (2003): Deconstructing Clusters: Chaotic Concept or Policy Panacea? In: Journal of Economic Geography 3, H. 1, S. 5-35.

有关民主和对外开放性的社会、政治态度上的差异。由此可以得出结论：在引导社会转型的过程中，不能仅仅片面地关注短期内的经济成就，而是也要关注程序公正的标准，即透明度、公众参与和提出异议的可能性以及均衡的增长，以便保护主动性和维持满意度，并尽早识别在转型过程中，由于必须迅速、全面的作出决定而导致的，很难完全避免的消极后果。



欧拉夫·斯特鲁克教授

社会学家，班贝格大学劳动学教授，班贝格莱布尼茨教育经历研究所国家教育小组的部门负责人。社会学劳动市场研究协会的主席以及德国社会学学会理事会成员。学术期刊的发行人，担任多个专家委员会的专家。研究重点为经济研究、劳动市场研究，教育和组织研究。

IM DIALOG MIT CHINA

对话中国

In der Reihe bereits erschienen
已出版的系列丛书

-
- | | |
|-------------------------------|--|
| Band 1, 2007
第 1 册, 2007 年 | China im Wandel: Herausforderungen und Perspektiven
变革中的中国: 挑战与远景 |
|-------------------------------|--|
-
- | | |
|-------------------------------|---|
| Band 2, 2008
第 2 册, 2008 年 | Bildungspolitik und Arbeitsmarkt in der Volksrepublik China
中国教育政策与劳动力市场 |
|-------------------------------|---|
-
- | | |
|-------------------------------|---|
| Band 3, 2009
第 3 册, 2009 年 | Gesellschaften im Umbruch: Konflikte, Konfliktlösungen und Strategien
变革中的社会: 矛盾、解决方法与策略 |
|-------------------------------|---|
-
- | | |
|-------------------------------|---|
| Band 4, 2009
第 4 册, 2009 年 | Wirtschaft und Gesellschaft im Zeichen der Krise
金融危机背景下的经济与社会政策 |
|-------------------------------|---|
-
- | | |
|-------------------------------|--|
| Band 5, 2010
第 5 册, 2010 年 | Globalisierung und soziale Wohlfahrt
全球化与社会福利 |
|-------------------------------|--|
-
- | | |
|-------------------------------|---|
| Band 6, 2011
第 6 册, 2011 年 | Historical Reflection and Reconciliation after World War II
二战后历史反思与和解 |
|-------------------------------|---|
-
- | | |
|-------------------------------|--|
| Band 7, 2011
第 7 册, 2011 年 | Gesellschaftlicher Wandel und neue Anforderungen an die Politik
社会的变化及其对于政治的新要求 |
|-------------------------------|--|
-
- | | |
|-------------------------------|--|
| Band 8, 2012
第 8 册, 2012 年 | Demografischer Wandel in China und Deutschland
中国与德国的人口变化 |
|-------------------------------|--|
-
- | | |
|-------------------------------|--|
| Band 9, 2013
第 9 册, 2013 年 | Partizipation und Transparenz in China und Deutschland
中国和德国的公民参与及透明度 |
|-------------------------------|--|
-
- | | |
|---------------------------------|--|
| Band 10, 2014
第 10 册, 2014 年 | Neue Wege der Urbanisierung und ländlichen Entwicklung
新型城镇化与农村发展 |
|---------------------------------|--|
-
- | | |
|---------------------------------|---|
| Band 11, 2015
第 11 册, 2015 年 | Grundlagen rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns in China und Deutschland
在中国和德国的行政法基础 |
|---------------------------------|---|
-
- | | |
|---------------------------------|---|
| Band 12, 2016
第 12 册, 2016 年 | Öffentliche Finanzen und Ausgleichsmechanismen in China und Deutschland
中德政府的公共财政与财政平衡机制 |
|---------------------------------|---|
-

Die Beiträge in diesem Heft geben nicht unbedingt die Meinung der Hanns-Seidel-Stiftung wieder, die Autoren tragen für ihre Texte die Verantwortung.

本丛书文章中的观点只代表作者个人，不一定代表汉斯·赛德尔基金会。

Alle Ausgaben der Schriftenreihe sowie weiterführende Informationen zur Arbeit der Hanns-Seidel-Stiftung in China finden Sie auf unserer Internetseite unter <https://china.hss.de/>

所有已出版的丛书以及关于汉斯·赛德尔基金会在中国工作的其他信息，请您查询我们的网站 china.hss.de/zh



Hanns-Seidel-Stiftung Beijing

Repräsentanzbüro Beijing

汉斯·赛德尔基金会（德国）

北京代表处

Xindonglu 1, Tayuan Diplomatic Compound

P.O. Box 5-2-122

100600 Beijing, VR China

北京市朝阳区新东路 1 号

塔园外交公寓 5-2-122 信箱, 100600

T: +86 (10) 6532 6180

E: beijing@hss-china.com