



Challenges for the Welfare State. Polish and German Reform Policies in Comparison.
Frankfurt an der Oder: Jan Wielgoß, Frankfurter Institut für Transformationsstudien an der Europa-Universität Viadrina Frankfurt an der Oder; Jarosław Górniak, Jagiellonen-Universität Krakau, Vera Trappmann, Friedrich-Schiller-Universität Jena, 18.04.2008-19.04.2008.

Reviewed by Claudia Matthes

Published on H-Soz-u-Kult (June, 2008)

Challenges for the Welfare State. Polish and German Reform Policies in Comparison

Motiviert war der Workshop zu deutschen und polnischen Sozialreformen im Lichte der Debatte um das europäische Sozialmodell durch zwei Phänomene: Erstens positioniert sich die EU mit ihrem Sozialmodell – im Sinne des gleichrangigen Strebens nach –ökonomischem Fortschritt und sozialem Ausgleich – häufig in Abgrenzung zu anderen Regionen der Welt, in der Praxis findet jedoch kaum eine Harmonisierung der Sozialpolitiken der Mitgliedstaaten statt. Vielmehr wird innerhalb Europas über die als notwendig erachteten Kernelemente eines europäischen Sozialmodells – gerade angesichts der in den einigen Ländern bereits durchgeführten bzw. noch ausstehenden Reformen – recht unterschiedlich diskutiert. Zweitens ist zu konstatieren, dass hinsichtlich vergleichender Analysen zu den Sozialreformen in Polen und Deutschland noch immer eine große Forschungslücke klafft. Polen gilt häufig als armer Verwandter mit Aufholbedarf, dessen Situation als zu spezifisch für einen Vergleich mit einer etablierten Demokratie und Marktwirtschaft wahrgenommen wird.

Bei genauerem Hinsehen lassen sich jedoch ähnliche Probleme und gesellschaftliche Herausforderungen erkennen: Beide Länder durchlaufen einen demographischen Wandel, der durch sinkende Geburtenraten und steigende Lebenserwartung gekennzeichnet ist; in beiden Ländern gibt es eine Debatte um Altersarmut sowie eine zunehmende soziale Desintegration der jüngeren Bevölkerungsschichten und eine

im europäischen Vergleich recht hohe Arbeitslosenrate. Reformen der Rentensysteme wurden in beiden Ländern bereits implementiert und können daher in ihren ersten Auswirkungen bewertet werden. Außerdem spielen Polen und Deutschland als große EU-Staaten eine bedeutende Rolle für die weitere Entwicklung der Europäischen Union. Die Zielsetzung des Workshops war es deshalb, den deutsch-polnischen Dialog zu intensivieren und vor dem Hintergrund ähnlicher gesellschaftsstruktureller Herausforderungen die jeweiligen Reformbemühungen und -strategien zu analysieren und zu hinterfragen. Diese Erkenntnisse sollten dann im Hinblick auf die gesamteuropäische Ebene diskutiert werden.

Der Workshop gliederte sich in fünf Panels plus Podiumsdiskussion und begann mit einer komparativen Einführung in die Thematik. VERA TRAPPMANN und FRANK BÄNKER verglichen in einem sehr anschaulichen Vortrag die bereits erfolgten Sozialreformen in Polen und Deutschland anhand von vier Dimensionen: Kontext, Inhalt der Reformen, Regime-Typen und verbleibender Reformbedarf. Im Ergebnis wurde deutlich, dass nach Renten- (verpflichtende private Säule in Polen) und Arbeitsmarktreformen (Hartz-Reformen in Deutschland) in beiden Ländern eine deutliche Entwicklung hin zu einem liberalen Wohlfahrtsstaat erkennbar ist, auch wenn noch immer starke etatistische (Polen) bzw. korporatistische Elemente (Deutschland) vorhanden sind. Fol-

gende Fragen leiteten die Vortragenden daraus für die Konferenz ab: Sind die erfolgten Reformen tatsächlich ähnlich? Warum erfolgten ähnliche Reformen in unterschiedlichen Kontexten? Wie haben der Kontext, die Struktur des Wohlfahrtsregimes und die Reformen selbst die weiteren Herausforderungen geformt?

Das erste Panel thematisierte die Frage ob und wie die alternde Gesellschaft als ein gesellschaftliches Problem wahrgenommen wird. In ihrem empirisch ausgerichteten Vortrag erläuterte JOLANTA PEREK-BIAAS anhand von statistischem Material das Ausmaß und die Facetten des demographischen Wandels in Polen und bezeichnete die bisherigen Maßnahmen der Regierung (z.B. das Programm Solidarity 50+) als unzureichend. Zwar seien altersbedingte Probleme für den Arbeitsmarkt sowie für die Pflege älterer Menschen in Polen heute noch nicht, spätestens aber ab 2025 virulent, doch die Regierung sollte bereits jetzt an gezielten Strategien arbeiten, um den Auswirkungen der alternden Bevölkerung adäquat begegnen zu können. SILKE VAN DYK hingegen verfolgte mit ihrer Analyse des gesellschaftlichen und politischen Diskurses um die alternde Gesellschaft vor allem das Anliegen, mit einigen Vorurteilen aufzuräumen: Tatsächlich sei die demographische Entwicklung in Deutschland gar nicht so dramatisch wie dies in den jeweiligen Diskussionsrunden konstruiert würde. So ließen sich in empirischen Studien keineswegs Belege für einen Konflikt der Generationen finden, vielmehr seien nach wie vor enge soziale Bindungen zwischen älteren und jüngeren Mitgliedern der Gesellschaften zu beobachten. Ihre Kritik richtete sich zudem auf Fehlsteuerungen der Politik, die aus dieser verzerrten Perspektive resultieren würden. So sei die   pro-natalistische   Familienpolitik der derzeitigen Bundesregierung ebenso wenig hilfreich wie Politiken und Angebote für ältere Menschen, die meist zu sehr auf wohlhabende Schichten und auf Männer zugeschnitten seien und die Bedürfnisse anderer Bevölkerungsgruppen bzw. von Frauen zu wenig reflektierten.

Panel zwei befasste sich mit Fragen der Arbeitsmarktpolitik in beiden Ländern. GABRIELA GROTKOWSKA   bte starke Kritik an der institutionellen Struktur in Polen. Das Arbeitsministerium gilt in der Riege der   bigen Ressorts als zu schwach, um eine zielgerichtete Arbeitsmarktpolitik durchzusetzen und die Funktionsweise der Arbeitsämter sowie ihre Vermittlungserfolge hingen zu sehr von Einzelakteuren, besonders der Amtsausübung der jeweiligen Direktoren, ab. Die Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik wie das pau-

schalisierte Arbeitslosengeld würden zu wenig Anreize für eine aktive Suche seitens der Betroffenen vermitteln. Zwei Entwicklungen hob sie besonders hervor: Zum einen sch  tzt wie in vielen anderen Industrieländern auch in Polen ein hoher Bildungsabschluss nicht mehr vor dem Verlust des Arbeitsplatzes. Heute sei die Art des Abschluss sowie Spezialwissen von Bedeutung, was auch dazu führt, dass sowohl Berufseinsteiger von Arbeitslosigkeit betroffen seien als auch zunehmend mehr Personen wiederholt arbeitslos würden. Zum anderen wachse die Anzahl der gänzlich inaktiven, potentiell aber erwerbsfähigen Personen stetig. MATTHIAS KNUTH beschrieb in seinem Vortrag die Inhalte der Hartz-Reformen und bewerte sie als eine der fundamentalsten Reformen der Arbeitsmarktpolitik in ganz Europa. Er fokussierte zudem darauf, dass Arbeitslosigkeit in Deutschland auch ein Problem der statistischen Messung, Interpretation und Darstellung sei. Er machte darauf aufmerksam, dass    im europaweiten Vergleich    sehr unterschiedliche Arten von Leistungen als Transfers an Nicht-Erwerbstätige gezahlt werden würden und diese Größe deshalb keine exakten Angaben liefere über die tatsächliche Anzahl an Personen, die erwerbsfähig sind, aber keinen Arbeitsplatz finden. Weiterhin hob er auf die fatalen Wirkungen des deutschen Diskurses über Arbeitslosigkeit ab, der dazu führt, dass Deutschland wegen der Illusion der hohen Arbeitslosigkeit nicht in ausreichendem Maße Humankapital anz  lle und damit Wachstumschancen verspiele. Die Kommentatorin ANNA SCHWARZ hob zusammenfassend hervor, dass beide Vorträge die Hinwendung zu mehr liberalen Elementen in der Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht hätten, also individuelle Risiken zun  hmen und Unsicherheit wachse. Zudem sei in Polen und Deutschland ein   Mismatch   zwischen institutioneller Ebene und den tatsächlichen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu beobachten, Institutionen würden also nicht mehr angemessen reagieren.

Panel drei beschäftigte sich mit der Frage von Armut und sozialer In- oder Exklusion. KAROLINA KELLER und ANNA MAODZISKA-STRZEBOSKA stellten anhand des Laeken-Indexes das Ausmaß sozialer Exklusion in Polen vor. Diesen Messungen zufolge ist das Risiko für soziale Ausgrenzung in Polen höher als in Deutschland. Im zeitlichen Verlauf jedoch hätte sich die Situation in Deutschland verschlechtert, in Polen hingegen verbessert. Dort seien jüngere eher aufgrund von Armut und ältere eher aufgrund von Krankheit von sozialer Exklusion betroffen. KLAUS D  RRES Analyse prekärer Arbeitsverhältnisse zeigte unter Zuhilfenahme des Cas-

telâschen Zonenmodells die zunehmende Desintegration an den Rändern der Gesellschaft in Deutschland. Anhand von Interviewausschnitten demonstrierte er die verunsichernde und zugleich disziplinierende Wirkung prekärer Beschäftigungsverhältnisse für die Normalarbeitsverhältnisse.

Das vierte Panel stand unter der Leitfrage der Finanzierung der Rentensysteme und bot sehr unterschiedliche Herangehensweisen an die Thematik. MAREK G RA erläuterte ausführlich aus mathematischer konomischer Sicht die Herausforderungen, vor denen das polnische Rentensystem gestanden hatte und stellte klar, dass eine Rationalisierung des bestehenden umlagefinanzierten Systems nicht ausreichte hätte, um es für künftige Generationen tragfähig zu halten. Er wertete die 1999 eingeführte verpflichtende Form einer ergänzenden, kapitalgedeckten Vorsorge als einen großen Erfolg. Das System könne sich nun unabhängig von politischer Steuerung selbst an neue Bedingungen anpassen. Eine eher kritische Sicht gegenüber den sozialen Auswirkungen der Rentenreform in Deutschland präsentierte KARL HINRICHS. Die Absenkung der Rentenleistung im Verhältnis zum Durchschnittslohn, verbunden mit der Einführung freiwilliger privater Versicherungsformen (wie die Riesterrente) hätte zwar die Legitimität des umlageorientierten Systems in Deutschland erhalten und auch einen zu gravierenden Anstieg des Beitragssatzes verhindert, doch seien neue Probleme sozialer Natur zu beobachten: Immer mehr Menschen haben unterbrochene Erwerbsbiographien und immer mehr Menschen verfügen über zu wenig Einkommen, um die erforderliche zusätzliche private Vorsorge zu betreiben und damit die gekürzten Rentenleistungen auszugleichen. Insgesamt zeigte sich, dass neben der persönlichen Bewertung der Vortragenden, auch die technischen Unterschiede in beiden Rentensystemen beträchtlich sind.

Das fünfte Panel widmete sich dem Thema Policy Design und Evaluation. JAROSAW G RNI K äußerte sich nach einem Überblick über Formen und Methoden der Evaluierung in seinem Vortrag kritisch gegenüber der Art von Evaluation wie sie in Polen bislang betrieben würde. Evaluatoren würden eher als Berater genutzt und nicht als wirklich notwendige Partner in der Politikgestaltung und -bewertung anerkannt. MATTHIAS KNUTH konnte aus seinem persönlichen und reichhaltigen Erfahrungsschatz als Evaluator der Hartz-Reformen schöpfen und lobte einerseits die hohe Transparenz mit der diese Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich gemacht würden. Andererseits mo-

nierte er, dass die Entwicklung und Implementation von Reformen häufig nicht evaluations-freundlich erfolge. Auch sei es schwierig, aufgrund der vorliegenden Daten, generelle Aussagen über die Wirkungen von Arbeitsmarktpolitiken zu machen, zumal diese erst spät, etwa seit der Wiedervereinigung, bereitgestellt wurden. In Ost-Deutschland konnten keine positiven Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik ermittelt werden, während sich diese in West-Deutschland nachweisen ließen. Generell habe sich ein großer Markt für Evaluationen entwickelt, was als Fortschritt zu werten sei, auch wenn deren Ergebnisse noch viel zu wenig Niederschlag in der weiteren Politikgestaltung fänden. In der abschließenden Debatte zu diesem Panel wurde deutlich, welche Schwierigkeiten bei der Durchführung und Bewertung von Evaluationen zu bedenken sind, da viele normative Vorentscheidungen ihr Ergebnis beeinflussen, die Realität sehr wandelbar und komplex ist und daher lineare Ursache-Wirkungs-Muster kaum oder schwer nachzuzeichnen sind und sich zudem auch die Evaluatoren einer Evaluation unterziehen m sstten, um zu objektiven Ergebnissen zu gelangen. Weiterhin unterstrich die sehr angeregte Diskussion die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen Politikern, Evaluatoren und Wissenschaftlern. Betroffene sollten in diesen Dialog ebenfalls einbezogen werden, um ihnen die Möglichkeit eines Feedbacks einzuräumen.

In der abschließenden Podiumsdiskussion erörterten die Teilnehmenden die Lehren aus dem deutschen und polnischen Beispiel sowie die Aussichten für die soziale Dimension Europas. Hier gingen die Meinungen sehr auseinander. Während HANS-JÜRGEN WAGENER die Ansicht vertrat, Sozialpolitik sei weiterhin Sache der Nationalstaaten, denn die EU regiere vor allem durch Regeln, aber nicht durch Geld und der Sozialstaat sei eine kostspielige Sache. So könne man zwar bei den alten EU-Staaten von einer Wohlfahrtsstaat-Ökonomie sprechen, bei den neuen Mitgliedstaaten aber kaum. Delors  Vision von Europa als einer Sozialunion würde sich daher nicht verwirklichen. MAREK G RA hob darauf ab, dass der geringe Harmonisierungsgrad der Sozialsysteme die Mobilität der Arbeitnehmer behindere. Alle europäischen Staaten sollten sich einem Wandel unterziehen, denn es bräuchte neue Lösungen für alte Ziele. MARTIN KOPPERNOCK hingegen argumentierte, es gäbe ein europäisches Sozialmodell, das sich durch ökonomische Dynamik und Verteilung des Reichtums auszeichne. Gleichzeitig seien in den letzten Jahren erfolgreich zahlreiche Maßnahmen und Aktivitäten umgesetzt worden, die für mehr Geschlech-

tergerechtigkeit, besseren Arbeitsschutz und einen intensiveren Dialog mit den Sozialpartnern gesorgt hätten. Die Lissabon-Agenda sei Ausdruck dieses spezifischen europäischen Sozialmodells. Die Anstrengungen im Hinblick auf eine größere Harmonisierung müssten fortgeführt werden, da die EU auch nach außen eine Vorbildfunktion hätte. ANNA ATAS wies auf die Bedeutung lebenslangen Lernens hin, dies sei eines der wichtigsten Instrumente, um die Lissabon-Agenda in die Praxis umzusetzen. Die Mobilitätsprogramme wie Leonardo seien daher geeignete Maßnahmen, um sinnvoll und nachhaltig in Humankapital zu investieren.

Die Diskussionsleiterin, KATHARINA BLUHM, fragte anschließend nach den Erkenntnissen aus den vergangenen zwei Tagen für die europäische Ebene. Wieder vertrat HANS-JÜRGEN WAGENER die skeptischere Position und bejahte zwar die Existenz einer ähnlichen Debatte über die Relevanz sozialpolitischer Themen in den Mitgliedstaaten, negierte aber eine gemeinsame Perspektive für die Lösung der Probleme. MAREK GÄRA plädierte sogar dafür, dass Unterschiede bestehen bleiben sollten, so sei z.B. die Forderung nach einem europaweiten Mindestlohn unsinnig, da die Lohnniveaus sich nach dem Entwicklungsgrad der nationalen Volkswirtschaften richteten und im Gegensatz zu den Zielsetzungen der Befürworter weiter ansteigende Arbeitslosigkeit die Folge wäre. MARTIN KOPPERNOCK betonte noch einmal, dass Europa weiter gestärkt werden müsse und dass die verstärkte Harmonisierung der Sozialpolitik weniger sachlichen Gründen geschuldet sei, als den machtpolitischen Interessen nationaler Politiker. MAREK GÄRA sieht Polen noch immer in einer Aufholposition, wobei das Land gerade aufgrund dessen eher in der Lage war, in der Sozialpolitik neue Wege zu gehen und z.B. ein sehr transparentes und leicht verändliches Rentensystem kreiert habe, während in Deutschland noch an den Defekten eines sehr komplizierten Systems herumgedoktert würde. HANS-JÜRGEN WAGENER ergänzte, dass das deutsche Rentensystem vermutlich nicht kollabieren werde, sondern schwedische und polnische Elemente übernommen werden würden. ANNA ATAS wies darauf hin, es sei weniger notwendig, die Politiken zu harmonisieren, als die Standards und Indikatoren zu vereinheitlichen, um auf diese Weise mehr Zusammenhalt in der EU zu schaffen und bessere Politiken zu entwickeln.

Der Workshop profitierte sehr von der unterschiedlichen Herkunft der Referenten, mehrheitlich aus der Soziologie und der Ökonomie. Auch die Präsentation statischer Daten und sowie von Erkenntnissen aus der

empirischen Sozialforschung ermöglichte den Teilnehmenden, einen umfassenden Einblick in die verschiedenen Facetten des Themas zu gewinnen. Gemein war fast allen Vorträgen ein kritischer Umgang mit Statistiken, da diese vielfältige Möglichkeiten der Interpretation böten und damit oft ideologisch instrumentalisiert werden würden. Der starke Praxisbezug des Workshops, den neben manchen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auch Teilnehmende aus der Politik hineinbrachten (so war auch eine Vertreterin des Brandenburgischen Arbeitsministerium anwesend), ist als großer Pluspunkt zu werten, was außerdem zu der sehr konkreten und problembezogenen Diskussion der Vorträge beitrug. Als Defizit ist festzuhalten, dass aufgrund der Konzentration auf die Inhalte und Auswirkungen der Sozialreformen in beiden Ländern die Analyse der Politikgestaltung und des Policy Designs, also warum und wie bestimmte Reformen zustande gekommen sind, unterbelichtet blieb. Auch hätten die Ähnlichkeiten und Unterschiede in den beiden Ländern noch deutlicher herausgearbeitet werden können, die im Einführungsvortrag aufgeworfenen Fragen wurden somit im Verlauf der Konferenz nur zum Teil beantwortet. Ebenso blieb, sowohl in den Einzelvorträgen, als auch im abschließenden Panel, die Frage unberücksichtigt inwieweit europäische Debatten bei den einzelnen Reformmaßnahmen eine Rolle gespielt haben. Insgesamt jedoch kennzeichnete den Workshop eine sehr inspirierende Diskussion, bei der viele neue Erkenntnisse präsentiert wurden. Auch das Ziel, einen intensiveren Dialog zwischen polnischen und deutschen Experten anzuregen, wurde voll erfüllt und die Tagung allseits als gelungener Auftakt zu einer weiteren Kooperation betrachtet.

Konferenzübersicht:

Hermann Ribhegge (Frankfurter Institut für Transformationsstudien), Jarosław Gąsniak (Jagiellonen Universität Krakau): Opening Addresses

Frank Bönker (Frankfurter Institut für Transformationsstudien), Vera Trappmann (Friedrich-Schiller-Universität, Jena): Introduction. Poland and Germany: Two Welfare States in Comparison

Panel 1: Europe with Crinkles: Aging Populations and the Consequences for Policy-Making

Hermann Ribhegge (Frankfurter Institut für Transformationsstudien): Chair

Jolanta Perek-Biaas (Jagiellonen Universität Krakau), Silke van Dyk (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Lecturers

Frank Berner (Deutsches Zentrum für Altersforschung, Berlin): Comment

Panel 2: Without a Job: Unemployment and Labour Market Policies

Jan Wielgohs (Frankfurter Institut für Transformationsstudien): Chair

Gabriela Grotkowska (Universität Warschau), Matthias Knuth (Universität Duisburg-Essen): Lecturers

Anna Schwarz (Frankfurter Institut für Transformationsstudien): Comment

Panel 3: Poverty and Social In-/Exclusion

Vera Trappmann (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Chair

Karolina Keler, Anna Maodziska-Strzeboska (Jagiellonen Universität Krakau), Klaus Dörre (Friedrich-Schiller-Universität Jena): Lecturers

Ingrid Oswald (Humboldt-Universität zu Berlin): Comment

Panel 4: Who will Pay for it? The Challenge for Pension Systems

Timm Beichelt (Europa Universität Viadrina): Chair

Marek Góra (Warsaw School of Economics), Karl

Hinrichs (Universität Bremen): Lecturers

Andrej Stuchlik (Andrassy Universität Budapest): Comment

Panel 5: Policy Design and Evaluation

Frank Bönker (Frankfurter Institut für Transformationsstudien): Chair

Jarosław Górnica (Jagiellonen Universität Krakau), Matthias Knuth (Universität Duisburg-Essen): Lecturers

Jürgen Neyer (Frankfurter Institut für Transformationsstudien): Comment

Round Table: Prospects for the Social Dimension of Europe

Katharina Bluhm (Friedrich Schiller Universität Jena): Chair

Marek Góra (Warsaw School of Economics), Hans-Jürgen Wagener (Frankfurter Institut für Transformationsstudien), Martin Koppernock (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin), Anna Atas (Polish Agency for the Programme of Lifelong Learning, Programme Leonardo da Vinci): Discussants

Jarosław Górnica: Concluding Remarks

If there is additional discussion of this review, you may access it through the network, at:

<http://hsozkult.geschichte.hu-berlin.de/>

Citation: Claudia Matthes. Review of , *Challenges for the Welfare State. Polish and German Reform Policies in Comparison*. H-Soz-u-Kult, H-Net Reviews. June, 2008.

URL: <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=28389>

Copyright © 2008 by H-Net, Clio-online, and the author, all rights reserved. This work may be copied and redistributed for non-commercial, educational purposes, if permission is granted by the author and usage right holders. For permission please contact H-SOZ-U-KULT@H-NET.MSU.EDU.