

TAGUNGSBERICHTE

Beschäftigungspolitik. Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand

Berlin, 13. - 14. Januar 2006

Bericht von einer Tagung der Heinrich-Böll-Stiftung

von Linda Nierling, ITAS

1 Zielsetzung der Konferenz

Den Ausgangspunkt für die Tagung „Beschäftigungspolitik. Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand“ bildete die seit 30 Jahren unge löste Frage, „wie die Deutsche Wachstums- und Beschäftigungsmisere gelöst oder zumindest abgemildert werden kann“, so der Veranstalter. Trotz aller politischen Reformbemühungen steigt die Arbeitslosenquote und verstärkt so zusammen mit den sie begleitenden Sozialmaßnahmen die hohe Verschuldungssituation. Maßnahmen der Beschäftigungsförderung genießen daher längst politische Priorität; die Suche nach wirkungsvollen Instrumenten gestaltet sich allerdings komplex, wie das jüngste Beispiel der Hartz-IV-Reformen zeigt. Verschiedene ökonomische und politische Instrumente wie die Regulierung von Arbeitszeiten, Tarifen und Lohnkosten sowie Maßnahmen der staatlichen Finanzpolitik stehen zur Auswahl. Hinzu kommen internationale Einflussfaktoren, die sich zum einen im zunehmenden Einfluss der EU auf die Nationalstaaten und zum anderen in der wachsenden Bedeutung des Weltmarktes ausdrücken.

Ziel der Konferenz der Heinrich-Böll-Stiftung, die vom 13. bis 14. Januar in den Räumen des Abgeordnetenhauses in Berlin statt fand, war es, Einschätzungen und Lösungsansätze zur Beschäftigungsproblematik von Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen zusammenzuführen. Dies geschah in insgesamt vier Vorträgen, zwei Podiumsdiskussionen und drei Foren, wobei die Form des Vortrags klar dominierte. Im Laufe der Konferenz sollte nach „Denkfehlern und Informationslü-

cken“ geforscht werden, die einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik in Deutschland bisher entgegenstanden: Zunächst sollten mögliche Gründe für die hohe Arbeitslosigkeit offen gelegt, Instrumente der Beschäftigungsförderung einander gegenüber gestellt und die Position Deutschlands im internationalen Vergleich bestimmt werden. Anschließend sollte untersucht werden, ob und wie beschäftigungspolitische Strategien anderer Staaten, etwa der skandinavischen Länder, Großbritanniens und der USA, auf Deutschland zu übertragen sind. Eine abschließende Runde aus Wissenschaftlern, Politikern und Journalisten sollte diese Strategien diskutieren. Die Veranstaltung war sehr gut besucht und zog Akteure aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft sowie interessierte Bürgerinnen und Bürger gleichermaßen an.

2 Die Position Deutschlands im internationalen Vergleich

Im Folgenden werden zwei Vorträge der Konferenz vorgestellt, die die Position Deutschlands im internationalen Vergleich bestimmen. Hierzu wurden (1) das deutsche Beschäftigungsmodell mit dem anderer Länder verglichen (Wolfgang Merkel) und (2) gegenwärtige Reformstrategien in Deutschland dargelegt (Jutta Allmendinger).

Auf Basis der bekannten Typisierung von wohlfahrtsstaatlichen Systemen von Gosta Esping-Anderson und durch Anwendung von Gerechtigkeitstheorien von John Rawls und Amartya Sen, bei denen Gerechtigkeit als Fairness verstanden wird, positionierte der Politologe Wolfgang Merkel (Wissenschaftszentrum Berlin und Humboldt Universität Berlin) in seinem Vortrag „Die europäischen Wohlfahrtsstaaten – ein Auslaufmodell?“ das deutsche Beschäftigungsmodell im internationalen Kontext.

Die wohlfahrtsstaatlichen Systeme unterscheiden sich nach Ansicht Merkels vor allem darin, ob sie vorsorgend oder nachsorgend ausgerichtet sind. Das Prinzip der Vorsorge charakterisierte Merkel als „die individuelle Fähigkeit, den eigenen Lebensweg zu bestreiten“. Faire Bildungschancen schon ab den ersten Lebensjahren könnten diesem Prinzip Rechnung tragen.

Die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten wie z. B. Schweden wären geprägt durch das Vorsorgeprinzip. Sie bewältigten die demografische Herausforderung durch lange Lebensarbeitszeiten und finanzierten den Sozialstaat zuverlässig über Steuern. Gesellschaftliche Fairness erreichten sie durch hohe Bildungsinvestitionen und eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen. Der liberale Wohlfahrtsstaat, z. B. in Großbritannien oder den USA, habe zwar ebenfalls Beschäftigungsgewinne vorzuweisen, diese würden jedoch in den letzten Jahren von hohen Armutsquoten und sozialen Ungleichheiten begleitet. Konservative Wohlfahrtsstaaten wie z. B. Deutschland oder Frankreich wären nachsorgend ausgerichtet und durch hohe bedürfnisorientierte Zuwendungen geprägt. Diese führten jedoch zu Fehlanreizen und verursachten die Diskriminierung von Jugendlichen, Frauen und älteren Menschen.

In der Gegenüberstellung schnitten die skandinavischen Länder in der Bewertung Merkels am besten ab, das Modell Deutschland sei im Laufe der vergangenen Dekade auf den letzten Platz gerutscht. Merkel zog daraus folgende Schlüsse: Der deutsche Wohlfahrtsstaat müsse nach dem Vorsorge-Prinzip umgebaut werden. Hierfür müssten bisherige Politikstrategien radikal verändert werden, da sie gegenwärtig gesellschaftliche Probleme eher perpetuierten. So forderte Merkel einen neuen Familienvertrag, der bestmögliche Investitionen in die Erziehung und Ausbildung von Kindern gewährleiste, einen neuen Geschlechtervertrag, der die Geschlechtergerechtigkeit verwirkliche und einen neuen Beschäftigungsvertrag, der das Beschäftigungsproblem durch Maßnahmen wie drastische Senkungen der Lohnnebenkosten, längere Lebensarbeitszeiten, Einführung von Kombilöhnen sowie die Deregulierung des Arbeitsmarktes löse.

Einen Überblick über die Situation in Deutschland bot die Soziologin Jutta Allmendinger (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg) in ihrem Beitrag „Der deutsche Sozialstaat im Umbruch“. Ihrer Analyse nach verändere sich die Erwerbstätigkeit grundlegend, die Zahl der Vollbeschäftigten nehme ab, die der geringfügig Beschäftigten zu. Klassische Biographien mit der Ausrichtung an einer Arbeitsstelle, die den Lebenslauf bestimme, erodierte zunehmend. Unterbrechungen der

Arbeitstätigkeit würden in Deutschland als negativ angesehen, während sie z. B. in den USA, Finnland oder Schweden zur Normalität gehörten. Reformmodelle sollten daher, wie bei den derzeitigen Reformen geschehen, die aktuellen Entwicklungen unterstützen. Dies könnte z. B. durch eine Deregulierung des Arbeitsrechts, Anreize für Niedriglohnjobs sowie durch eine konsequente Ausrichtung an einer Aktivierungspolitik durch Meldepflicht und Zumutbarkeitsregeln umgesetzt werden. Zu beachten wäre, dass diese Forderungen eine enorme Verstärkung des politischen Drucks auf die Arbeitssuchenden darstellen würden. Allmendinger betonte die hohe Bedeutung von Bildungsinvestitionen und Anreizen für die gleichberechtigte Erwerbstätigkeit von Frauen, die gegenwärtig überdurchschnittlich oft – gemessen an der Erwerbstätigkeit von Männern – Teilzeit-Beschäftigungen nachgingen. Vor diesem Hintergrund sah sie in Arbeitszeitverkürzungen eine weitere Maßnahme zur Erreichung der Ziele „Beschäftigungssicherheit“ und „Geschlechtergerechtigkeit“. Gleichzeitig wies sie auf den gegenläufigen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitszeit und dem Arbeitsvolumen hin. Während sich die formalen Arbeitszeiten über die Jahre kontinuierlich verringerten, sei das Arbeitsvolumen vor allem durch die Zahl der unbezahlten Überstunden gestiegen. Dieser Zusammenhang relativiert nach Allmendinger die vielfach vorgebrachten Forderungen nach einer Verlängerung der (formalen) Arbeitszeiten. Der Vortrag von Allmendinger löste im Anschluss eine kontroverse Diskussion im Publikum aus. Kritisiert und bezweifelt wurden die Angemessenheit und Wirksamkeit der gegenwärtigen beschäftigungspolitischen Maßnahmen (Hartz-IV-Reform). Hinterfragt wurde, ob sie nicht vielmehr eine Diskriminierung sozial benachteiligter Gruppen verstärkten und in ihrer Anlage und Ausgestaltung auch dem Prinzip der Fairness widersprächen.

3 Reformstrategien für Deutschland

Im weiteren Verlauf der Konferenz wurden verschiedene Reformstrategien für Deutschland diskutiert. Im Folgenden werden die Beiträge von den Ökonomen Oliver Landmann und Klaus F. Zimmermann sowie die Ergebnisse aus zwei Foren vorgestellt.

Eine volkswirtschaftliche Analyse in Anlehnung an Keynes nahm Oliver Landmann, Ökonom an der Universität Freiburg, unter dem Titel „Was taugt die ‚Globalalternative‘ einer expansiven Lohn- und Fiskalpolitik?“ vor. Demnach zu urteilen ist die deutsche Debatte um Beschäftigung stark polarisiert. Nachfrageorientierte Ansätze zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (wie Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik) würden angebotsorientierten Strategien (wie der Lohnpolitik) gegenübergestellt. Ziel führend sei vielmehr ein „Two-Handed-Approach“, der Nachfrage- und Angebotspolitik verbinde; dies zeigten zumindest die Erfahrungen in Großbritannien. Doch sei dies in Deutschland schwer zu realisieren: Zum einen wären die geldpolitischen Kompetenzen an die EU abgegeben worden und zum anderen habe die Fiskalpolitik durch die hohe Verschuldung in vergangenen „Boomzeiten“ gegenwärtig nur geringe Spielräume. Übrig bleibe das Instrument der Lohnpolitik. Die strenge Kopplung der Lohnpolitik an die Produktivität sei dabei von hoher Bedeutung. Dem oft von Gewerkschaftsseite vorgebrachten Argument, dass durch Lohnerhöhungen mehr Kaufkraft und damit auch mehr Nachfrage generiert würde, steht Landmann kritisch gegenüber. Höhere Löhne verursachten vielmehr Preissteigerungen, was wiederum negative Auswirkungen auf die Kaufkraft habe und, wie der historische Rückblick zeige, die Inflation begünstige.

Landmann plädierte dafür, in der anstehenden Wachstumsphase die Tarifpolitik zu disziplinieren und eine Erhöhung von Lohnspreizungen vermehrt zuzulassen. Auf lange Sicht empfahl er den Ausbau des Niedriglohnsektors sowie eine stabile Fiskalpolitik.

Der Ökonom Klaus F. Zimmermann (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin, und Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn) ging in seinem Vortrag mit dem Titel „Sozialreform – Arbeitsmarktreform – Deregulation der Produktmärkte: Welche Reformen sind unverzichtbar für nachhaltige Beschäftigungsgewinne?“ zunächst auf die Analyse der Problemsituation ein. Die gegenwärtige hohe Arbeitslosenquote führte er auf das geringe Wirtschaftswachstum und die hohe Arbeitslosigkeit bei Geringqualifizierten zurück. Für 2020 prognostizierte er hingegen einen extremen Fachkräftemangel, bedingt durch die de-

mografische Entwicklung und lange Ausbildungszeiten. Dem sei nur durch eine expansive Zuwanderungspolitik und Verbesserung der Bildungsmöglichkeiten zu begegnen.

In der gegenwärtigen Situation sollten Regulierungen im Niedriglohnsektor (wie der Mindestlohn) wegfallen, damit sich die Beschäftigung in diesem Sektor entwickeln könne. Als Reformmaßnahmen schlug er vor, das Wirtschaftswachstum durch Innovationen zu stärken, Lohnnebenkosten insbesondere bei Geringqualifizierten zu senken, die Arbeitsmärkte für Fachkräfte aus dem Ausland, für Frauen und Ältere zu öffnen und gleichzeitig die Lebensarbeitszeit zu erhöhen und in Bildung zu investieren, um das Qualifikationsniveau in Deutschland zu erhöhen.

Ob diese stark neoliberal geprägten Empfehlungen tatsächlich in der Lage sind, ihre prognostizierten positiven Wirkungen zu entfalten, könnte durchaus kritisch gesehen werden, wie die nachfolgende Diskussion zeigte. Auftretende negative Folgen der Maßnahmen wären in der Erhöhung sozialer Ungleichheiten und höheren Armutsquoten zu sehen. Es bleibt fraglich, ob die Folgen drastischer Deregulierungsmaßnahmen - wie sie Zimmermann vorschlägt - hinsichtlich der sozialen Gerechtigkeit vertretbar sind.

Die parallel angebotenen Foren zu den Themen (1) „Der Verteilungskonflikt zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen“, (2) „Beschäftigungsgewinne durch neue Formen der Arbeitszeitregulation?“ und (3) „Das Entlastungspotenzial des Niedriglohnsektors“ versprachen mehr Raum zur Diskussion. Doch wurden sie wiederum durch die Einschätzungen von Experten geprägt und boten wenig Zeit für den Diskussionsbedarf der Teilnehmenden. Besprochen werden hier Beiträge aus den Foren (1) und (2).

Das Forum „Der Verteilungskonflikt zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen“, das von dem emeritierten Industriosozologen Helmut Wiesenthal moderiert wurde, beschäftigte sich mit der so genannten Insider-Outsider-Theorie, die eine der klassischen Fragen der Soziologie, die soziale Desintegration von Arbeitslosen, thematisierte. Wie schon im Plenum gab es auch hier zwei lange Inputs, so dass sehr wenig Zeit für die Diskussion blieb. *Michael Neugart*, ein Ökonom vom Wissenschaftszentrum Berlin, berichtete über sein Forschungsprojekt, in dem

er klassische Insider-Outsider-Konflikte aufspüren möchte. Beispielhaft erläuterte er an der Institution „Arbeitslosengeld“ den Konflikt. Insider, also Beschäftigte, hätten ein geringes Interesse daran, das Arbeitslosengeld zu bezahlen, während Outsider, also Arbeitslose, ein großes Interesse an der Auszahlung dieses Geldes hätten. Hier handele es sich um einen manifesten Konflikt mit Prozesscharakter und alle politischen Strategien zur Lösung dieser Problematik seien von vornherein zum Scheitern verurteilt. Danach erläuterte Brigitte Pothmer, Politikerin der Bündnis-Grünen, die Strategie ihrer Partei zur Abmilderung der Insider-Outsider-Problematik. Die vorgebrachte politische Rhetorik sowie ihre Versuche, die (gescheiterten) Ansätze der rot-grünen Regierung ins rechte Licht zu rücken, provozierten wenig Resonanz bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern in dieser Sektion. Insgesamt wurde die inhaltliche Erwartung dieses dringlichen sozialen Themas durch die beiden Referenten kaum abgedeckt und Diskussionsbeiträge, die darauf aufmerksam machten, vom Moderator wenig wahrgenommen.

Im Forum zum Thema „Beschäftigungsgewinne durch neue Formen der Arbeitszeitregulation?“ zeigten sich zwei gegenteilige Standpunkte. Während Steffen Lehdorff, Ökonom am Institut für Arbeit und Technik (Gelsenkirchen), die Notwendigkeit von Wochenarbeitszeitverkürzungen betonte, standen die Auffassungen der beiden anderen Referenten, Eugen Spitznagel (Ökonom am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg) und Michael Weidinger (Arbeitszeit- und Organisationsberater, Berlin) dem entgegen; sie sahen eine Verlängerung von Wochenarbeitszeiten als dringend erforderlich an.

4 Fazit

In der abschließenden Podiumsdiskussion zum Thema „*Gerechtigkeit und Akzeptanz – Welche Realisierungschancen haben anspruchsvolle Reformvorschläge?*“ wurde ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Durchsetzung von umfassenden Reformen im deutschen Sozialstaat hingewiesen. Die Schwierigkeiten und Widersprüchlichkeiten, die in diesem Prozess auftreten könnten, zeigte die anschließende Diskussion mit dem Publikum auf. Darin verliehen

Arbeitsuchende ihrer Frustration Ausdruck, trotz enormer Bemühungen keinen Arbeitsplatz zu finden und durch die Höhe des Arbeitslosengeldes der Hartz-IV-Reformen an ein absolutes Existenzminimum gebunden zu sein.

Die gegenwärtig bei Entscheidungsträgern in Politik und Wirtschaft diskutierten beschäftigungspolitischen Maßnahmen sind durchweg vom Top-Down-Prinzip geprägt. Dies spiegelte sich auch im Aufbau und in der Durchführung der Konferenz wider. Bei ihr standen die Einschätzungen von wissenschaftlich hochkarätigen Experten im Vordergrund.

Als Bilanz der Konferenz kann, in einer Zusammenfassung der Beiträge, konstatiert werden, dass Reformen für eine beschäftigungspolitisch wirksame Politik in Deutschland unabdingbar sind. Wichtig sei in dem Zuge, den deutschen Sozialstaat vom Prinzip der Nachsorge auf das der Vorsorge umzubauen, wie Wolfgang Merkel analysierte. Eine Anhebung der Lebensarbeitszeit erscheine nötig, um den Herausforderungen begegnen zu können, die der demografische Wandel stelle. Ebenso notwendig sei die Realisierung von Chancengleichheit (z. B. durch die verbesserte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt), die von den Referentinnen und Referenten durchweg gefordert wurde. Dies sei durch entsprechende familienpolitische Schritte zu erreichen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützten. Jutta Allmendinger und Klaus F. Zimmermann sahen den Ausbau des Niedriglohnsektors als erforderlich an, um der hohen Zahl an Geringqualifizierten zu begegnen. Darüber hinaus wären Investitionen in Bildung über die gesamte Lebensspanne von hoher Bedeutung, denn Qualifikation wurde übereinstimmend als wirksamster Schutz vor Erwerbslosigkeit angesehen.

Gemeinsam ist den auf der Konferenz vorgestellten Strategien, dass sie grundlegende und langfristige Veränderungen beinhalten, die dem Prinzip der Vorsorge Rechnung tragen und wesentlich für die zukünftige Gestaltung des deutschen Sozialstaates sind. Wichtig erscheint vor diesem Hintergrund eine ambitionierte politische Strategie, die die oben genannten Anregungen vereint und zu ihrer Umsetzung an allen ökonomischen und politischen Instrumenten ansetzt.

Die Konferenz hat gezeigt, dass beschäftigungspolitische Reformen in Deutschland viel-

fältigen Einflüssen unterworfen sind, die einer umfassenden Einschätzung von Experten verschiedener Disziplinen bedürfen. Die Intention der Heinrich-Böll-Stiftung, dieses breite Themenspektrum umfassend zu beleuchten, ist durch die Auswahl der geladenen Referentinnen und Referenten in der theoretischen Analyse gelungen. Wie ein Reformpaket jedoch konkret aussehen könnte, das diese Maßnahmen umsetzt, blieb bei der Konferenz leider offen. Zu hoffen bleibt, dass bei der Vorbereitung und Durchführung der nächsten Reformen übergeordnete Zielsetzungen wie gesellschaftliche Gerechtigkeit und Solidarität sowie die Notwendigkeit von Bildungsinvestitionen nicht aus dem Blick geraten.

»

3. Internationale Konferenz des „Forum on Sustainable Technological Development in a Globalising World“

Converging Technologies – Promises and Challenges

Budapest, Ungarn, 8. - 12. Dezember 2005

Bericht von Christopher Coenen, Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB)

1 Hintergrund der Konferenz

Die Debatte über Konvergierende Technologien läuft mittlerweile seit fünf Jahren und hat sich in letzter Zeit auch in Europa deutlich intensiviert. Ausgehend von einer umstrittenen Initiative in den USA wird unter dem Titel „CT“ (für „converging technologies“) oder „NBIC-Konvergenz“ (für „Nano“, „Bio“, „Info“ und „Cognito“-Konvergenz) diskutiert, inwieweit und mit welchen Folgen Nanowissenschaft und -technologien, Biotechnologien und Life Sciences, Informations- und Kommunikationstechnologien sowie „Cognitive Science“ einander annähern oder zusammenwachsen; diesem Kontext finden die „Künstliche Intelligenz“-Forschung sowie die Hirnforschung besondere Beachtung. In Europa wurden an verschiedenen Stellen auf nationaler und EU-Ebene eigene Initiativen zur CT-Thematik ge-

startet, wobei wissenschaftliche Foresight-Einrichtungen eine wichtige Rolle spielen.¹ In letzter Zeit finden auch spezifische Aspekte verstärkt Beachtung wie z. B. die technologische Steigerung („enhancement“), die Ausweitung menschlicher Fähigkeiten und Eigenschaften (Fleischer, Decker 2005) oder die Bedeutung der CT-Thematik für die Hirnforschung², für die Informationsgesellschaft und aus sozial- und geisteswissenschaftlicher Perspektiven³.

Bisher werden die Diskussionen stark durch den Gegensatz zwischen den normativen Ansprüchen und futuristischen Erwartungen der US-Initiative und den andere Akzente setzenden CT-Initiativen in Europa geprägt (Coenen et al. 2004). Auch wenn hier die Behauptung eines generellen US-Europa-Gegensatzes – u. a. mit Blick auf prominente US-Kritiker der Initiative (Coenen 2006) – eine unzulässige Verallgemeinerung darstellen würde, so hat es nichtsdestoweniger den Anschein, dass die Debatte bisher stark durch einen transatlantischen Austausch zwischen Nordamerika (einschließlich Kanadas; vgl. Rader 2005b) und europäischen Akteuren bestimmt wird. Bei diesem Austausch verharrten die wenigen Teilnehmer aus anderen Weltregionen zumeist in Beobachterrollen und der Aspekt einer globalen nachhaltigen Entwicklung spielte nur eine untergeordnete Rolle. Auch vor diesem Hintergrund erscheint die Budapester Konferenz „Converging Technologies – Promises and Challenges“ als ein wichtiger Beitrag zur Ausweitung des Diskurses über die CT.

Organisiert wurde die Konferenz – als dritte Veranstaltung des „Forum on Sustainable Technological Development in a Globalising World“⁴ – durch die traditionsreiche Technische und Wirtschaftswissenschaftliche Universität Budapest (BUTE). Als Kooperationspartner beteiligten sich die UNESCO, das Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) im Forschungszentrum Karlsruhe, das Florida Institute of Technology (Florida Tech) und das Fraunhofer Anwendungszentrum für Logistiksystemplanung und Informationssysteme (FhG-ALI). Mit Präsentationen vertreten waren Wissenschaftler und forschungspolitische Experten aus Mittel- und Osteuropa (einschließlich Deutschlands und der Schweiz), den USA, Lateinamerika, China sowie von der UNESCO und der EU. Neben dieser spezifischen geogra-