

*Janos Matyas Kovacs*  
**WORTE ZU SCHWERTERN**  
 Wie in Ostmitteleuropa Wohlfahrtsreformen  
 gezimmert werden

Kriegerische Metaphern sind nicht nach meinem Geschmack. Ich fürchte indessen, dass selbst noch der friedfertigste Beobachter der Wohlfahrtsreformen<sup>1</sup> im nachkommunistischen Ostmitteleuropa nicht ohne sie auskommt. Die Hauptakteure der Reformen ebenso wie die Medien reden ständig von Offensiven und Rückzügen, von Grabenkämpfen und Waffenstillständen, von Fronten und Hauptquartieren, und diese Begriffe finden oft umstandslos Eingang in wissenschaftliche Analysen. Schon ein oberflächlicher Blick auf die Titelseiten der Zeitungen in meinem Land, Ungarn, genügt, und man wird von kriegerischen Ausdrücken überhäuft. Erst vor ein paar Monaten holte die Regierungskoalition von Sozialisten und Liberalen tief Luft und stürzte sich in eine radikale Reform des Gesundheitswesens. Prompt spricht die Regierung von einem lange erwarteten Durchbruch in einer umfassenden Kampagne gegen die letzte Bastion der Planwirtschaft; die nationalkonservative Opposition hingegen bezeichnet das Vorhaben der Koalition, die Eigenbeteiligung der Patienten auszuweiten, die öffentliche Gesundheitsversorgung zu rationalisieren und die Krankenversicherung teilweise zu privatisieren, als einen neoliberalen »Blitzkrieg«, der unter Einsatz grober Desinformation und mit dilettantischer Logistik geführt wurde.

Es ist bemerkenswert, dass einem heute ganz ähnliche »Krieger« auf den gleichen »Schlachtfeldern« begegnen, wenn man sich durch deutsche Fernsehkanäle zappt. Auf der einen Seite der »Front« erlebt man Ärzte, Pflegepersonal und Apotheker, die »entrüstet« auf die Straße gehen, weil sie den Niedergang der Volksgesundheit befürchten. Auf der anderen Seite sitzen nüchterne Staatsdiener in ihren Büros und behaupten, sich nicht minder um die Gesundheit der Volkswirtschaft zu bekümmern. Auch die Sozialwissenschaften scheinen in zwei Lager gespalten: Während zu den Fahnen der Protestierenden »warmherzige« Soziologen eilen, schlagen sich die »kaltherzigen« Ökonomen mit Vorliebe auf die Seite der Staatsdiener.<sup>2</sup>

Offenbar ist die postkommunistische Transformation in Osteuropa noch nicht abgeschlossen, sie hat in den letzten Jahren lediglich etwas an Fahrt verloren und vollzieht sich gegenwärtig parallel zum Umbau der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Vielleicht ist diese Verlangsamung aber auch nichts anderes als ein Trugbild: Im »neuen Europa« sind nämlich viele wichtige Ziele der Abwicklung des Kommunismus bereits erreicht (es bleibt also nicht viel zu transformieren), während das »alte Europa« begonnen hat, seine eigene Verjüngung zu beschleunigen. Tatsächlich ist die Avantgarde des »neuen Europa«, die in den 90er Jahren mutige Schritte zur Liberalisierung des Arbeitsmarktes, zum Umbau der sozialen Sicherung und zur Privatisierung der Rentenversicherung unternahm, nicht in Untätigkeit verfallen. Außer einer Reihe von Maßnahmen zur Liberalisierung des Personen-, Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs (die sog. »vier Freiheiten«) zwecks Erlangung der EU-Mitgliedschaft führen sie eine Flat Tax ein und unternehmen heute beträchtliche Anstrengungen, die langwährenden Staatsmonopole im Gesundheitswesen zu brechen.

Ungarn ist keine Ausnahme von dieser Regel. Aber gibt es überhaupt eine gesamteuropäische Regel? Haben nicht Globalisierungskräfte und/oder europäische Integration die beiden früheren Hälften Europas bei der Entwicklung von Wohlfahrtsregimen zunehmend einander angeglichen? Oder nähern sich die postkommunistischen Länder auf ihrem Weg nach Europa nicht vielmehr den USA (und noch dazu schneller als dies die alten Mitgliedsstaaten der EU tun), um ein Paradoxon aufzugreifen, das ich an früherer Stelle erörtert habe?<sup>3</sup> Meine erste Untersuchung war eine minutiöse Analyse der herrschenden Wohlfahrtsdiskurse in Osteuropa, während die vorliegende – eher essayistische – Betrachtung diese Diskurse in den Kontext der in den letzten anderthalb Jahrzehnten durchgeführten Reformen stellt. Schlicht gesagt, interessiert mich hier, wie in der politischen Ökonomie der Region Worte zu Schwertern werden. Führt eine kriegerische Sprache wirklich zu radikalem Handeln? Lassen sich mit scharfen Worten auch scharfe Klingen schmieden?

Mein Augenmerk bleibt dabei im Wesentlichen auf Osteuropa, genauer, auf Ostmitteleuropa gerichtet. Ähnlichkeiten zu Westeuropa nachzuspüren erschien mir vernünftig, sofern sich zwischen den Ländern Ostmitteleuropas ein beträchtliches Maß an Harmonie bei den Wohlfahrtsreformen insgesamt oder auch nur in einzelnen Bereichen erkennen ließe. Gegenwärtig kann ich eine solche Harmonie indessen nicht ausmachen (und

selbst wenn es sie gäbe, müsste ein Vergleich wohl an der Unterschiedlichkeit der nationalen Wohlfahrtsmodelle Westeuropas scheitern.)

Ich will zunächst die Ergebnisse meiner ersten Untersuchung über die diskursiven Komponenten der Sozialstaatsreformen Osteuropas wieder-aufnehmen,<sup>4</sup> um dann im Rückgriff auf eine unveröffentlichte Studie des Instituts für die Wissenschaften vom Menschen, Wien, über die Transformation der Sozialpolitik seit 1989 in Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn<sup>5</sup> Fragen über das tatsächliche Schicksal der Reformen aufzuwerfen und die geneigten Leser schließlich im Geiste »kreativer Ungewissheit« zu entlassen.

### *I. Die Worte: Wohlfahrtsdiskurse nach dem Kommunismus*

Nach den Revolutionen von 1989 entfaltete sich in den Ländern Ostmitteleuropas eine kakophonische Diskussion über alle möglichen Themen der Sozialpolitik, von hochtrabenden Konzeptionen des Gemeinwohls bis hin zur Einrichtung von Obdachlosenunterkünften. Die Beobachter glaubten, in diesem Getöse zwei Gruppen von Wissenschaftlern und Politikern unterscheiden zu können, die für die Zukunft des »frühgeborenen Wohlfahrtstaats des Kommunismus« (Janos Kornai) ganz entgegengesetzte Entwürfe vertraten. Auf der einen Seite erkannte man voreilig nostalgische Kommunisten, auf der anderen neu bekehrte Orthodoxe des freien Marktes, die beide die Metapher von der Frühgeburt nach ihren jeweiligen Leitbildern ausdeuteten. Während sich Erstere mühten, das Frühchen im Brutkasten aufzupäppeln, obwohl es schon verschieden war, sprachen sich Letztere für aktive Sterbehilfe aus, selbst wenn sich der Säugling noch hätte retten lassen.

Zwischen diesen beiden Extremen gab und gibt es in der herrschenden Elite der Region jedoch eine überwältigende Mehrheit von Sozialwissenschaftlern und Politikern verschiedener Weltanschauung, die verzweifelt nach einer akzeptablen Kombination zwischen diesen beiden Ansätzen (oder jenseits davon) sucht. Im Folgenden konzentriere ich mich auf drei rivalisierende Diskurse, welche die Fragen »Was ist geschehen?« und »Was sollen wir tun?« unterschiedlich beantworten.

#### *»Sprung ins Ungewisse«*

Dieses Narrativ beklagt, dass die Sozialleistungen in Ostmitteleuropa durch die Aufgabe des universalistischen Prinzips der Grundversorgung

für alle zugunsten gezielter Transfers, durch Senkung der Qualitätsstandards der Leistungen, durch Einführung privater Versicherungssysteme oder einfach durch inflationäre Abschmelzung des Realwerts der staatlichen Transfers seit 1989 drastisch reduziert wurden. Mit der Privatisierung von Staatsbetrieben verschwand beinahe über Nacht eine große Anzahl von Krankenhäusern, Kindergärten, Ferienheimen usw. Die verbleibenden sozialen Dienstleistungen verteuerten sich durch Stützung oder Streichung staatlicher Zuschüsse, die Einführung von Eigenbeteiligungsmodellen und die Besteuerung bestimmter Transfers.

Das Ergebnis ist eine Art »liberaler« oder »residualer« Wohlfahrtsstaat, wie ihn Gösta Esping-Andersen oder Richard Titmuss beschrieben haben. Der Kommunismus hinterließ ein »service heavy - transfer light welfare system«, dessen Leistungen erheblich beschnitten wurden, ohne die staatlichen Transfers proportional zu erhöhen. Nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die Kommunisten das Erbe sozialer Sicherungssysteme Bismarckscher Prägung angetreten, die sie erweiterten und vertieften, wobei sie ihre statistisch-hierarchischen Komponenten stärkten. Als der Kommunismus zusammenbrach, wurde das Kind mit dem Bade ausgeschüttet: Statt sich auf das skandinavische Modell oder wenigstens eine soziale Marktwirtschaft deutscher Prägung zuzubewegen, wurden die Grundpfeiler der staatlich finanzierten und bereitgestellten Sozialleistungen in Frage gestellt.

Nach 1989 sah ein Gutteil der führenden Ökonomen in der Wohlfahrt den Hauptgrund für überhöhte Staatsausgaben. Sie nutzten die Sparpolitik als Zwangsmittel, um die Bürger zum Prinzip der Eigenverantwortung zu »erziehen« – zu kurzfristigen Einsparungen (z.B. beim Arzneimittelverbrauch) und zu langfristiger Eigenplanung (z.B. private Altersvorsorge). Diese Erziehungsstrategie bediente sich geschickt der Tatsache, dass die Ideale der Gleichheit und Solidarität sowie staatliche Intervention im Allgemeinen durch den Kommunismus diskreditiert waren. Die scheinbar neutrale Rhetorik wirtschaftlicher Stabilisierung nach Maßgabe des Washingtoner Konsenses, der sich die »Erzieher« und ihre westlichen Ratgeber befleißigten, verschleierte aber nur die angestammten Interessen bestimmter Lobbys, schiere Ideologie und Mangel an Erfahrung.

Außer dem Universalismus und kostenfreien Leistungen wurden auch verbürgte soziale Rechte (wie das Recht auf Arbeit) aufgegeben. Jene Bereiche der sozialen Sphäre, aus denen sich der Staat zurückgezogen hat,

wurden nicht von privaten (gemeinnützigen oder gewinnorientierten) Akteuren besetzt. Die Blüte nichtstaatlicher Wohlfahrtsorganisationen in Ostmitteleuropa sollte die Beobachter nicht täuschen: Entweder sie ersetzen die öffentlichen Leistungen nur ungenügend und/oder in geringer Qualität, oder aber sie bevorzugen die Reichen; sie dienen dem Zweck der Steuerhinterziehung und Erschleichung staatlicher Mittel; sie sind exorbitant teuer, oder – dies die wahrscheinlichste Möglichkeit – sie gehen rasch wieder ein. Private Gesundheits- und Rentenversicherungen, die beiden größten »Innovationen« des neuen, zwingend vorgeschriebenen Mischsystems aus privater und öffentlicher Vorsorge in der Region sind wahrscheinlich weniger effizient, aber sicherlich ungerechter und risikoreicher als das frühere System öffentlich finanziert und verwalteter sozialer Sicherheit. Die privatfinanzierte Vorsorge privilegiert die bereits Begünstigten und verwischt wesentliche Solidaritätsbeziehungen zwischen den Generationen und sozialen Schichten. Der entstehende Wohlfahrtspluralismus begünstigt zunehmend die Mittelklasse (die tatsächlichen Wähler und Steuerzahler), besonders die obere Mittelschicht. Dieser Prozess wird durch die Utopie verteidigt, dass Wohlfahrt schließlich wie von selbst von oben nach unten zu den Armen durchsickere.

Die Wohlfahrtspolitik degeneriert zur Armenpolitik, wobei eine karge Sozialbeihilfe und eine an Arbeit gekoppelte Unterstützung (*workfare*) zu den wichtigsten Instrumenten der sozialen Sicherung werden. Die »wirklich Bedürftigen«, die »Unterstützung verdienenden Armen«, müssen sich erniedrigenden und kostenintensiven Bedürftigkeitsprüfungen unterziehen – und dürfen auf die ausbleibende Mildtätigkeit der neuen Elite warten. In der Zwischenzeit fallen ganze Gruppen (Behinderte, Obdachlose, Langzeitarbeitslose, etc.) durch das soziale Netz. Neue Formen sozialer Ausgrenzung und neues Elend (Kinderarmut, Unterernährung, Prostitution etc.) werden vom Staat leichthin toleriert.

Als Folge des allgemeinen sozialen Niedergangs verschlechtern sich die meisten sozio-biologischen Indikatoren in Osteuropa dramatisch, von der Lebenserwartung bei der Geburt bis hin zur erhöhten Inzidenz von alten und neuen Krankheiten. Im Durchschnitt haben die Menschen weniger Kinder, werden öfter krank und sterben jünger. Dank des neoliberalen Transformationskurses hat die Region insgesamt Hunderttausende von Menschenleben verloren. Ein Gutteil von ihnen hätte gerettet werden können, wenn die Reformer den Mut zu wirklicher sozialer Innovation

gezeigt hätten, statt amerikanische Wohlfahrtsregime zu imitieren, und das noch schlecht. Der Neustart von 1989 hätte den neuen Politikern zum Beispiel eine hervorragende Gelegenheit geboten, ein an Staatsbürgerschaft gekoppeltes Grundeinkommen einzuführen.

Was geschehen ist, war tatsächlich ein Sprung ins Ungewisse. Die Region hat sich in Unsicherheit gestürzt und sich den »dunklen Mächten« des globalen Kapitalismus, der Diktatur der internationalen Wirtschaftsorganisationen preisgeben. Obwohl die Vertreter dieses »Großen Sprungs zurück« fest überzeugt sind, dass der Weg über Europa zum idealen Ziel, nämlich Nordamerika, führt, werden sie am Ende unweigerlich im südlichen Teil dieses Kontinents, in den Slums von Rio de Janeiro, ankommen.

#### *»Auf der Stelle treten«*

Das zweite Narrativ entspringt der Frustration über das erste. Statt den Niedergang des Sozialstaates zu beklagen, sehen die Erzähler dieser Geschichte einen Anlass zum Pessimismus nur darin, dass es Ostmitteleuropa noch immer nicht gelungen ist, den »kommunistischen Wohlfahrtsstaat« abzuschütteln. Die Region tritt ihrer Meinung nach noch immer an der Startlinie auf der Stelle. Sie bewegt sich zwar beileibe noch nicht auf Lateinamerika zu, könnte dort aber sehr wohl ankommen, wenn sie auf der Utopie beharrt, Sozialleistungen ungeachtet der Sachzwänge der postkomunistischen Wirtschaften auszuschüttten.

Auf die geschichtlichen Ursachen kommt es an: Wenn es denn tatsächlich einen sozialen Niedergang gibt, so hat er schon vor 1989 begonnen, auch wenn er erst danach sichtbar geworden ist. Es ist zudem irreführend, von Osteuropa als Ganzem zu sprechen. Verglichen mit vielen »wirklich« ost- und südosteuropäischen Ländern des alten kommunistischen Lagers ist die »soziale Krise« Ostmitteleuropas relativ mild, weil »neoliberaler Radikalismus« nicht nur dazu beigetragen hat, einige Elemente des alten Wohlfahrtsstaates zu beseitigen, sondern – durch die Stabilisierung der Wirtschaft und die Ankurbelung des Wachstums – bis zum Ende der 90er Jahre wieder höhere soziale Transfers und Dienstleistungen zu ermöglichen. Die Sozialstaatsreformen wurden nicht von »besessenen Monetaristen« in die Wege geleitet, sondern von gewöhnlichen Ökonomen, die sehr wohl ein »soziales Gewissen« haben, aber eben auch rechnen können. Ihr Ziel war es nicht, die Sozialausgaben einzudämmen, sondern sie pragmatisch an die Gesamtwirtschaftsleistung anzupassen.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist der angebliche Sozialabbau nichts als eine Arbeitshypothese, die auf lückenhaften Statistiken und einer spekulativen Mischung aus Alltagsbeobachtungen, Intuition, anekdotischen Belegen und dergleichen basiert. Doch besteht die Gefahr, dass aus den düsteren Vorhersagen sich selbst bewahrheitende Prophezeiungen werden: Wenn die Politiker aus Angst vor sozialen Unruhen darauf eingehen und die Sozialausgaben erhöhen, könnte dies die Wirtschaft schließlich destabilisieren und zu einem tatsächlichem Sozialabbau führen. Wären sich die Bürger der wirklichen Größe der Sozialausgaben bewusst, für die sie selbst in Form von Steuern und Sozialbeiträgen aufkommen müssen, würden sie sicherlich für die Alternative »niedrigere Steuern, höhere private Vorsorge« optieren.

Hier gilt das *Quid pro quo*-Prinzip: Jede Umstrukturierung des Staatshaushaltes zur Erhöhung der Wohlfahrtsausgaben könnte das Wirtschaftswachstum bremsen, Arbeitslosigkeit verursachen, die Bürger in die informelle Wirtschaft abdrängen (wo sie ungeschützt sind), etc. Die Steuerbasis künftiger Sozialleistungen würde sich dadurch vermindern. Auf diese Weise schadet man leicht jenen, denen man ursprünglich helfen wollte. Warum sollte eine Haushaltsskrise besser sein als eine soziale? Außerdem führen Sozialausgaben in Ostmitteleuropa traditionell dazu, teure, unprofessionelle und korrupte Bürokratien im Sattel zu halten. Die Deregulierung des Sozialsektors wird nicht von ideologischem Fanatismus diktiert. Wie im Falle anderer Bereiche des öffentlichen Sektors darf man die vom Kommunismus ererbte staatliche Verwaltung nicht damit betrauen, große Wohlfahrtsprogramme durchzuführen, bis sie durch das Fegefeuer marktwirtschaftlichen Wettbewerbs gegangen ist. Paradoxe Weise muss der Wohlfahrtsstaat zuerst einmal zurückgestutzt werden, um wieder eine effiziente und transparente öffentliche Wohlfahrt schaffen zu können.

Überraschend genug steigerte die Region während der tiefen Rezession in der ersten Hälfte der 90er Jahre die öffentlichen Sozialausgaben im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt, führte eine Reihe von neuen Sozialleistungen ein (z.B. in der Arbeitslosenunterstützung oder in der Kinderbetreuung) und schaffte keine der großen Transfers und sozialen Dienstleistungen aus kommunistischer Zeit ab. Die hohen Kürzungen bei den staatlichen Zuschüssen für Grundnahrungsmittel wurden von einer überraschenden Steigerung der Pensionen und einem weniger überraschenden Anstieg der Sozialbeihilfen ausgeglichen. Die realen Ausgaben für das Gesundheitssystem änderten sich nicht wesentlich, und die Arzneimittel,

Mieten, Leistungen öffentlicher Versorger etc. blieben bis vor kurzem stark subventioniert. Daher war die Entwicklung in der zweiten Hälfte der 90er Jahre und den ersten Jahren des neuen Jahrtausends eher von Stagnation als einem dramatischen Absinken des Anteils der Sozialausgaben am BIP geprägt. Im Laufe der letzten 15 Jahre ist dieser Anteil in Ostmitteleuropa zweifellos unter jene der skandinavischen Staaten gefallen, hat aber noch nicht das Niveau der weniger entwickelten OECD-Länder erreicht, ganz zu schweigen von den vergleichbaren Ländern mittleren Einkommens in Asien und Lateinamerika.

Was die soziale Sicherung anbelangt, wurden die Zugangsvoraussetzungen für Arbeitslosengeld mit den Jahren erhöht; dasselbe gilt für die Sozialhilfe. Trotzdem wäre es übertrieben, von allgemeiner Verarmung zu sprechen. Typische Arme oszillieren um die Armutsgrenze (»shallow poverty«). Die soziale Polarisierung ist noch immer weniger ausgeprägt als in den egalitärensten OECD-Ländern.

Was die allgemeine freie Sozialversorgung angeht, so werden die Leistungen nicht besonders gezielt vergeben, Bedürftigkeitsprüfungen bilden die Ausnahme und die Eigenbeteiligung ist im Verhältnis zu den Marktpreisen immer noch minimal. Deswegen bleiben beim Rentensystem, der Gesundheitsversorgung und den Familienbeihilfen (von der Ausbildung ganz zu schweigen) die Wohlhabenden weiterhin begünstigt. Diese Privilegierung gründet mindestens so sehr im alten Wohlfahrtsregime wie im neuen. Der Prozess der Entstaatlichung der Wohlfahrt hat sich als langwierig, partiell und ungleichmäßig erwiesen; die private Rentenversicherung wird massiv vom Staat reguliert; der Anteil nichtöffentlicher Leistungsträger und privatwirtschaftlicher Finanzierung im Wohlfahrtssektor als Ganzem erreicht noch keine kritische Masse.

Kurz, die Wohlfahrtssektoren in Ostmitteleuropa gehören zu den wenigen Relikten der Planwirtschaft mit all ihren Hauptmerkmalen wie Überzentralisierung, Vergeudung, Rationierung, Mangel, Paternalismus, Pfründenwirtschaft, Korruption. Unter dem Vorwand des Solidaritätsprinzips findet eine exzessive Umverteilung statt. Dem Sozialsystem fehlt es durchweg an Transparenz, es ist kompliziert und voller Ausnahmen. Dabei stützt es sich auf eine primitive »tax and spend«-Philosophie, die Trittbrettfahrer weiterhin begünstigt. In der Folge hat es eigenverantwortliches Handeln schwer, sich gegen das alte Versorgungsdenken durchzusetzen, das staatliche Betreuung »von der Wiege bis zur Bahre« erwartet.

Jene, die ständig von den sozialen Kosten der Transformation sprechen (ihren Nutzen aber kaum eines Wortes würdigen) und panische Angst vor einer Amerikanisierung haben, können sich entspannt zurücklehnen: In Ostmitteleuropa gibt es noch keine residualen Wohlfahrtsstaaten. In der Sozialpolitik flirtet die Region vielmehr noch immer mit einem Dritten Weg zwischen Kommunismus und Kapitalismus, was ihre Bürger in die Dritte Welt führen könnte.

#### »Sich Durchwursteln«

Das dritte Narrativ ist scheinbar weniger kohärent als die beiden ersten, die ich vorgestellt habe. Obwohl es bei diesen Anleihen macht, hält es sich aus ihrer fortdauernden Kontroverse heraus. Es präsentiert eine unparteiische, nichtnormative sozialgeschichtliche Interpretation der Region und unterzieht die entstehenden Wohlfahrtsregime einer minutösen Analyse. Sie stützt sich im Wesentlichen auf zwei Pfeiler des evolutionären Pragmatismus:

*1. Trägheit der Institutionen und Wandel in kleinen Schritten.* Im Gegensatz zu den eindringlichen Botschaften der beiden ersten Diskurse (»Schluss mit dem Wandel!«, »Lasst uns endlich mit dem Wandel beginnen!«) meinen die Erzähler dieser Geschichte, dass gar nichts Dramatisches geschehen ist: Es ist gleichermaßen zwecklos, große Wandlungen zu fürchten, wie sie herbeizuwünschen. Was sich tatsächlich ereignet hat, ist jedoch eine Vielfalt an »kleinen Transformationen« mit großer Wirkung. Auf nationaler wie lokaler Ebene wurde in Ostmitteleuropa eine ganze Reihe neuer öffentlicher, privater und zivilgesellschaftlicher Wohlfahrtsinstitutionen geschaffen. Gleichzeitig können alte Institutionen, ganz gleich, ob sie in Organisationen (Sozialministerien, Gewerkschaften, Krankenhäuser) oder in politischen Haltungen, Routinen, Werten etc. (Neigung zum Zentralismus, Korruption, erzwungene Solidarität) verkörpert sind, einen enormen Widerstand gegen Reformen aufbieten. Da Wohlfahrtssysteme äußerst komplex sind, kann es nicht schaden zu experimentieren. Man sollte auf langsamem, zähflüssigen, immer wieder innehaltenden Fortschritt, auf trial and error, oder gar auf schiere Improvisation gefasst sein. Kleinere Schritte und schlechender Wandel können sich beschleunigen, sich summieren und unumkehrbar werden; aber sie können auch vorzeitig im Nichts enden.

Symbolische Veränderungen etwa, die zur – und sei es nur partiellen – Aufgabe sakrosankter Prinzipien des alten Regimes (Universalismus, Na-

turalismus, alles umfassende Solidarität) beitragen, können sich als erster Schub zur Umorientierung der herrschenden Sozialstaatsdoktrin erweisen. Wir müssen nicht ständig Alarm schlagen, aber es lohnt sich, die Augen offen zu halten. So muss man zum Beispiel keine durchgreifende Privatisierungswelle im Gesundheits- oder Rentensystems system lostreten, um sicherzustellen, dass das alte monolithische Regime nicht in seine klassische Form zurückfallen kann. Mit der Gründung privater Versicherungsgesellschaften entstehen neuen Interessensnetzwerke, legale Verfahren und individuelle Routinen (langfristiges Sparen), und der gesamte Kapitalmarkt muss sich Schritt für Schritt umstrukturieren. Mit anderen Worten, institutionelle Garantien gewinnen an Stärke, wenn ... ja wenn positive Rückkopplungsmechanismen funktionieren. Um dies zu ermöglichen, muss man auf einen ehrgeizigen Masterplan verzichten und darf vor kleinteiligen Regulierungen nicht zurückschrecken.

*2. Hybride Lösungen und der »gute Staat«.* Selbst wo sozialpolitische Reformen insgesamt sehr rasche Fortschritte machten, entstanden pluralistische Wohlfahrtsregime, die auf lange Zeit erhalten bleiben. Angesichts der gewaltigen Zahl von Subsystemen im Wohlfahrtssektor, in denen Reformen mit unterschiedlicher Geschwindigkeit vorankommen oder sogar diametral entgegengesetzte Veränderungen stattfinden, ist eine Hybridisierung sehr wahrscheinlich, die auf völlig spontane Weise recht originelle (Re-)Kombinationen unterschiedlicher Wohlfahrtsregime hervorbringt. Es wäre zu einfach anzunehmen, dass der »Wohlfahrtsmix« aus einem Drei-Personen-Spiel zwischen Staat, Markt und dem dritten Sektor hervorgegangen. Tatsächlich sind die Realtypen von Wohlfahrtsregimen auf der Welt, denen die Länder Ostmitteleuropas nacheifern können, offensichtlich weit zahlreicher, als noch die präziseste Klassifizierung nach Idealtypen glauben macht. Es gibt hier, abhängig von der jeweiligen sozialen Vorgeschichte der Länder, der jeweiligen Wohlfahrtsbereiche und der Vielfalt der Wege aus dem Kommunismus, eine ganze Fülle von beteiligten Akteuren, Institutionen, Einstellungen, etc.

Statt daher die Debatte über den ewigen Widerstreit von »Staat oder Markt« fortzuführen, sollte man lieber untersuchen, wie sich diese Institutionen einschließlich des gemeinnützigen Sektors im Rahmen verschiedener Arten von Partnerschaften vermischen und verschmelzen (oder auch in Konflikt liegen). Natürlich steckt der Teufel im Detail: Die internen

Proportionen dieser verwickelten Kombinationen sollten identifiziert und, wo nötig, feinjustiert werden. In der Zwischenzeit sollte man nicht zögern, staatlich dominierte Mischlösungen gutzuheißen, falls der Markt scheitert und der Staat in der Lage ist, kluge und begrenzte Interventionen im jeweiligen Feld der Sozialpolitik vorzunehmen.

Was die entstehenden Hybride anbelangt, erweisen sich öffentliche Wohlfahrtsinstitutionen häufig ihren nichtstaatlichen Rivalen in Bezug auf Effizienz und/oder Verteilungsgerechtigkeit als überlegen. Dies ist besonders der Fall, wenn der Staat von nichtstaatlichen Organisationen ein wenig Hilfestellung erhält. Es ist wohlbekannt, dass eine ausschließlich staatlich betriebene soziale Sicherung gewöhnlich nicht flexibel und finanzstark genug ist, um die sich rasch wandelnde Nachfrage nach Schutz, besonders nach hochwertigem Schutz zu befriedigen, während sie jene, die solche »besonderen« Ansprüche haben, zur Solidarität mit den »Durchschnittsbürgern« nötigt. Private Versicherungen können hier ein nützlicher Partner sein. Umgekehrt würde zum Beispiel im Gesundheitswesen oder beim Schutz vor Arbeitslosigkeit der Versicherungsmarkt auf sich allein gestellt eine negative Risikoauslese (»adverse selection«) treffen und gerade jene diskriminieren (die Armen, Kranken, Ungelernten), die Sicherheit am meisten benötigen. Auch Versicherungsmissbrauch (»moral hazard«) und die Verlagerung der Kosten auf Dritte (»third party payment«) könnten die Folge sein, weil auf diesem Markt der Informationsfluss alles andere als perfekt ist. Auf diesen Gebieten ist der Staat nicht nur für Regulierung und Rechtsaufsicht unverzichtbar, sondern auch als Finanzierer und »Großanbieter« von Vorsorgeleistungen. Sogar allgemeine, freie Sozialleistungen können gerecht sein, wobei Umverteilung sich als eine Art von Versicherung betrachten lässt. Darüber hinaus können staatliche Sozialausgaben als klassisches Mittel zur Stabilisierung der Konjunktur fungieren, und ein großer Teil der Sozialausgaben lässt sich als Investition in zukünftiges Wachstum sehen.

Diese beiden Argumentationsbündel sollen die Schlussfolgerung stützen, dass sich die Wohlfahrtssysteme Ostmitteleuropas durchwursteln, um schließlich einen Grad an Normalität zu erlangen, der im Schnitt mit westlichen Standards vergleichbar ist. Das Endziel ist unklar, die Reformer sind unsicher, sie reagieren vielleicht mehr, als sie agieren, aber es finden (potentiell) bedeutende Veränderungen statt. Vielleicht finden die Akteure nur zweitbeste Lösungen, diese sind jedoch häufig lebensfähiger und ori-

gineller, als die scheinbar besten Lösungen, auf welche die ersten beiden Diskurse abzielen. Umfassende Sozialverträge sind noch nicht ausgearbeitet, aber eine große Zahl von kleineren und größeren sozialen Abmachungen ist auf dem Wege.

## II. Die Schwerter: Scharfe Worte, stumpfe Klingen?

Haben nun bei den Wohlfahrtsreformen in Ostmitteleuropa die Worte die Schwerter gewetzt, die Diskurse der Politik Schärfe verliehen? Lauscht man den Vertretern des dritten Diskurses, gewinnt man den Eindruck, dass die Klingen stumpfer geworden sind, auch wenn die Worte nicht immer milder wurden. Einerseits hat sich der normative Eifer der ersten beiden Diskurse im Prozess ihrer Umsetzung in praktische Maßnahmen abgemildert, andererseits haben die Konsequenzen dieser Maßnahmen die Repräsentanten des jeweils rivalisierenden Diskurses und ihre politischen Verbündeten mobilisiert, den Veränderungen zu trotzen und ihre Gegner zu zwingen, Teile ihres eigenen oder des dritten Diskurses zu akzeptieren. Langsam, aber stetig haben die Wohlfahrtsreformen in Ostmitteleuropa aufgehört, zwischen den Extremen der ersten beiden Diskurse zu oszillieren (oder die Pendelausschläge sind schwächer geworden). Alle Akteure, auch der Staat, haben einen historischen Lernprozess durchgemacht, und die Region hat eine Phase der Normalität unter der Parole »revolutionäre Rhetorik verbunden mit evolutionärem/zufälligem Wandel« erreicht – ein Phänomen, das bei der Umgestaltung der westeuropäischen Sozialstaaten nicht gänzlich unbekannt ist. *Parturiunt montes, nascetur ridiculus mus*, könnte man sagen – große Erwartungen, mickrige Ergebnisse. Mit der Zeit werden wohl selbst die Hauptvalen, die Vertreter der ersten beiden Diskurse, ihre militanten Züge verlieren.

Aber ist dies wirklich eine getreue Wiedergabe des Geschehenen? Meine Antwort darauf ist ein großes »Ja« mit einer Reihe kleinerer, aber wichtiger Einschränkungen. Die Einschränkungen hängen mit der Schwierigkeit zusammen, die Entwicklungen in der Sozialpolitik zu verallgemeinern. Ich fürchte, dass man schon sehr hoch über die Region fliegen muss, um das Bild eines evolutionären Wandels zu gewinnen, in dem die Akteure in wachsender (wenngleich unbeabsichtigter) Harmonie Sozialprogramme zuwege bringen. Denn im alltäglichen Leben zeigen die einzelnen Länder und Teilbereiche der Wohlfahrtsreformen weiterhin einen hektischen und

asynchronen Wandel. Aber lassen Sie mich zunächst einmal das Narrativ des »Sichdurchwurstelns« verteidigen.

#### *Politische Institutionen und Reformzyklen*

Obwohl ich die wohlwollende Neutralität nicht teile, mit der die Erzähler des »Sichdurchwurstelns« dem postkommunistischen Staat begegnen (ich bin davon überzeugt, dass sich in der Sozialpolitik unter den gegebenen Bedingungen der Markt, selbst wenn er oft scheitert, als effizienter und fairer erweisen dürfte als die meisten Eingriffe durch den Staat), lässt sich nicht leugnen, dass die neuen demokratischen Spielregeln in hohem Maße dazu beigetragen haben, die Fluktuation der Reformzyklen zu bändigen. Nach einer anfänglichen Schonfrist konnten es sich die neuen Regierungen, die mit radikalen Transformationsprogrammen begonnen hatten, nicht mehr leisten, den Wunsch großer Wählerschichten nach Aufrechterhaltung des Niveaus und der institutionellen Garantien sozialer Sicherheit zu missachten. Die Versuchung, schmerzliche Entscheidungen bei den Wohlfahrtsreformen aufzuschieben, war groß; der kurzfristige Nutzen eines Aufschubs lag aber im Wettstreit mit wachsendem Druck auf die Haushalte. Das Endergebnis war eine Reihe von ad hoc erreichten Kompromissen zwischen dem Beschuss und der Verteidigung »erworbbener Rechte« und »moralischer Ansprüche«, angefangen von Tarifverträgen bis hin zur Frage, ob Behinderte ein Anrecht auf einen kostenlosen Rollstuhl haben.

Seit den frühen 90er Jahren ist der Staat zweigeteilt: Die Zentralbehörden stehen nicht mehr untergeordneten Gemeindeverwaltungen gegenüber, sondern verkehren mit relativ unabhängigen lokalen Selbstverwaltungen und müssen mit ihnen auch in der Sozialpolitik so reibungslos wie möglich zusammenarbeiten. Über Sozialausgaben wurde nicht länger hinter den verschlossenen Türen des kommunistischen Einparteistaates entschieden. Stattdessen gibt es gegenwärtig in jedem Land Ostmitteleuropas einen offenen Kampf inner- und außerhalb der Parlamente um jeden auszugebenden Cent – ein Kampf um die Auslegung sozialer Rechte vor den Verfassungsgerichten, ein Kampf zwischen den sozialpolitischen Visionen der Parteien, Gewerkschaften und nichtstaatlichen Organisationen, zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über nationale Sozialverträge, etc. Im Laufe der Jahre verminderte die Institutionalisierung und Professionalisierung der Hauptakteure der Sozialpolitik die Zahl der schnellen, widerstandslosen »Durchbrüche«, verhinderte in der politischen Rhetorik

aber nicht die schwere »Kriegspropaganda«. Gleichzeitig jedoch wandten sich die Experten immer mehr dem dritten Diskurs zu.

Das Muster der Reformzyklen veränderte sich kaum. In den meisten Ländern der Region begann man 1989 mit Reformschritten im Geiste des zweiten Diskurses. Obwohl die Reforminitiativen in der Sozialpolitik nicht annähernd so radikal waren wie in anderen Wirtschaftssektoren, riefen sie den massiven Widerstand der populistischen Parteien (sowohl der Linken wie der Rechten) ebenso auf den Plan wie den großer Gruppen von Interessensverbänden (Gewerkschaften, Kammern und nichtstaatlichen Organisationen). Ein Teil der Maßnahmen wurde verwässert oder vor ihrer Umsetzung mit Argumenten zurückgenommen, die sich auf den ersten Diskurs stützten. In der Folge gelang es den verstümmelten Reformprogrammen nicht, sich durch Erfolge zu rechtfertigen. Der Teilerfolg oder das Scheitern führte entweder zu einer anhaltenden Ambiguität des Reformprozesses (der zwischen Reform- und Gegenreformschritten wechselte) oder zur völligen Auflösung der ursprünglichen Reformprogramme. Wenn der schwindende Reformschwung zu ernstlichen Einbußen bei Quantität und/oder Qualität der Sozialleistungen führt und sich zugleich populärer Unmut mit einer drohenden Haushaltsskrise infolge überhöhter Staatsausgaben paart, dann eröffnen diese Entwicklungen neue Chancen für Reforminitiativen.

Sicher sind die Reformzyklen auch Lernzyklen, aber die Reformer können aus ihnen diametral entgegengesetzte Lehren ziehen: »Wir waren zu kühn« oder »Wir waren nicht mutig genug«. Im ersten Fall wird die Fluktuation abnehmen, weil sich die Reformer selbst zügeln werden, im zweiten kann sie sich sogar noch verstärken.

Die gegenwärtige Verlangsamung (oder Umkehr) einer umfassenden Liberalisierung des Sozialsystems in der Slowakei demonstriert, wie bestimmte, für dieses Land beispiellose Maßnahmen wie etwa die Teilprivatisierung des Rentensystems, die Einführung von Selbstbeteiligung im Gesundheitswesen oder die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu einem Regierungswechsel beitragen können. Es bleibt abzuwarten, ob die neue sozialistisch-nationalistische Koalition ihre Versprechen erfüllt, die Deregulierung rückgängig zu machen und öffentliche Sozialausgaben zu erhöhen, und wenn sie es tut, wie das Land danach einen rigorosen Sparkurs vermeiden kann. Sich durchzuwursteln könnte wieder eine plausible Prognose sein, darf aber nicht den ursprünglichen, unter der früheren liberal-

konservativen Regierung entwickelten Reformschwung von 2002/2004 völlig verdecken – vermutlich die energischste und umfassendste Anstrengung in der ganzen Region seit 1989. Die gegenwärtige Wende in der slowakischen Sozialpolitik könnte sich in naher Zukunft aber ebenso zu einer radikalen Gegenreform auswachsen.

#### *Eingegebene Stabilisatoren*

Nach dem Kommunismus wurde die Fluktuation der Wohlfahrtsreformen auch durch Faktoren gemildert, die wenig mit den neuen politischen Institutionen und dem Verhalten neuer Akteure in der Sozialpolitik zu tun haben. Diese Faktoren sind ganz im Gegenteil im alten Regime verwurzelt. Wie oben erörtert, neigen auch die Vertreter des Narrativs vom »Sprung ins Ungewisse« dazu, sich auf das Erbe des Kommunismus zurückzubessinnen. Den Grund für den sozialen Frieden, das überraschende Ausbleiben massiver Unruhen nach 1989, suchen sie in der Atomisierung und Entpolitisierung der Bürger sowie in der aus autoritären Zeiten ererbten sozialen Anomie. Nur allzu nahe liegt da der Schluss, dass der »Kapitalismus des Wilden Ostens«, der auf den Kommunismus folgte und in eine Periode beschleunigter Globalisierung fällt, zu genau dem gleichen Individualismus, der gleichen Hilflosigkeit, ja Apathie, der gleichen Unfähigkeit zur Selbstorganisation führe.

Wenn die Bürger des »Wilden Ostens« allerdings nicht nur die sozialen Kosten der Transformation, sondern auch deren Nutzen in Betracht ziehen, werden sie sich ihren Protest zweimal überlegen. Was ich gerne als die »unsichtbare Wohlfahrt« bezeichne, die durch die neuen Freiheiten des demokratischen Kapitalismus möglich wurde, gehört wesentlich zu diesen Vorteilen. Meine Kollegen aus der Wirtschaftswissenschaft betonen gewöhnlich jene Vorteile, die sich dem Zusammenbruch der Mangelwirtschaft, den neuen Eigentumsrechten und dem freien Marktzugang verdanken (keine Warteschlangen, freie Auswahl für die Konsumenten, Unternehmerrechte etc.). Ich würde sogar noch weiter gehen, um den endlosen Klagenkatalog des ersten Narrativs über die gewaltigen sozialen, kulturellen und psychischen Nöte auszubalancieren, die der Wandel angeblich gebracht habe, wie etwa wachsende Unsicherheit und Einsamkeit, Verlust der menschlichen Würde durch Arbeitslosigkeit und Armut, Abwertung des Humankapitals etc. Ich möchte nur einige der Errungenschaften seit 1989 anführen: Reisefreiheit, freie Wahl des Arbeitsplatzes, des

Wohnortes, der Ausbildung, der Eigenvorsorge, der Sparoptionen, Ver einsfreiheit; Zugang zu alternativer medizinischer Behandlung, Schutz der Persönlichkeitsrechte als Patient, die Öffnung der Wohlfahrtseinrichtungen der Nomenklatura für das gemeine Volk, öffentliche Diskussion über künftige Wohlfahrtsstrategien etc.

Dank dieser unsichtbaren, weil zunehmend selbstverständlich erscheinenden Vorzüge dürfte es im ersten Jahrzehnt nach der Revolution einen beträchtlichen Zuwachs an Wohlfahrt gegeben haben (der sich auch in fasslichen Größen wie Einkommen und Wohlstand niedergeschlagen hat). Dieses »Transformationspolster« mag mittlerweile an Wirkung eingebüßt haben, doch es gibt ein weiteres Polster, das die Bürger vor großen Wohlfahrtseinbußen bewahrt, die Frustration gemildert und die Regierungen in den meisten Fällen an einer scharfen Kehrtwendung in Richtung einer illiberalen Sozialpolitik im Geiste des ersten Diskurses gehindert hat.

Zur sprichwörtlichen Schattenwirtschaft unter und nach dem Kommunismus gehörte nämlich eine Vielfalt an informellen Wohlfahrtsleistungen im weiteren Familienkreis ebenso wie wechselseitige Selbsthilfe zwischen Individuen und Familien, sogar halbkommerzielle Transaktionen, die gegen Naturalien oder Geld verschiedene Formen von Fürsorge wie Kinderbetreuung, Altenpflege, Wohnungsbau, medizinische Versorgung etc. boten und nach wie vor bieten. Ein Teil dieser Aktivitäten sind traditioneller Art und stellen eine Antwort auf Armut und Rückständigkeit dar (»hausgemachte Wohlfahrt«). Für den anderen Teil zeichnete die Planwirtschaft mit all ihrer Rigidität und ihrem Versorgungsmangel bei sozialen Diensten sowie die Möglichkeit der Trittbrettfahrerei und Korruption verantwortlich. In der Zwischenzeit hat sich der Mangel weitgehend in Luft aufgelöst. Doch wenn man jeden Forint, jede Krone, jeden Tolar und jeden Zloty einrechnet, den Bürger Ärzten zustecken, jeden Arbeitstag, den dieselben Bürger der Instandsetzung der Dorfschule widmen oder jede Arbeitsstunde, die sie in der Familie damit verbringen, sich um die kranke Großmutter zu kümmern oder in der Nachbarschaft das Haus eines Freundes zu bauen, kommt man leicht auf 20 bis 40 Prozent der gesamten Sozialausgaben, d.h. auf Zahlen, die höher als der durchschnittliche Anteil der gesamten informellen Wirtschaft am gegenwärtigen Bruttoinlandsprodukt in Ostmittel europa sind.

### *Spielt Europa eine Rolle?*

Die Hypothese des »Sichdurchwurstelns«, wird, so ironisch es klingen mag, auch von jenem einschneidenden Wandel im (geo-) politischen Status der Region gestützt werden, den der Beitritt zur Europäischen Union darstellt. Es war für die neuen Mitgliedstaaten überraschend, dass das hoch gelobte »Europäische Sozialmodell« praktisch keinen Einfluss auf die Entwicklung ihrer eigenen Wohlfahrtssysteme hatte. Mit anderen Worten, der Beitritt hat keine neuen sozialen Institutionen und keine neue Sozialpolitik mit sich gebracht, welche durch konkrete Instruktionen zur »Entamerikanisierung« des Sozialstaates in Ostmitteleuropa den Liberalisierungsdiskurs (»Auf der Stelle treten«) nachdrücklich in Frage gestellt hätte. Wenn ostmitteleuropäische Länder zum Beispiel in einigen wichtigen Sozialbereichen harsche Deregulierungen einleiten wollen, wird Brüssel die letzte Instanz sein, die sich dem widersetzt. Ob es ein privates Rentenmodell in Ungarn oder Polen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre war, ein Flat Tax-Modell in der Slowakei einige Jahre später oder die entschlossene Durchsetzung von Wettbewerb im Gesundheitswesen wie kürzlich in der Slowakei und gegenwärtig in Ungarn: Das Einzige, was aus der Union zu vernehmen ist, sind ein paar verärgerte Worte von westeuropäischen Politikern über die neoliberalen Eile der Neulinge, die Gefahr des Sozialdumpings oder, allgemein, den Mangel an transnationaler Solidarität. Hätten diese rhetorischen Übungen irgendeine Wirkung, ließen sich ihnen ohne Mühe ähnliche übereilte Maßnahmen und Gefahren und eine nicht eben tadellose Solidarität auf der anderen Seite des ehemaligen Eisernen Vorhangs entgegenhalten (z.B. Hindernisse für Arbeitsmigration, eine dürftige Förderung der Konvergenz etc.).<sup>6</sup>

Wohlfahrtsmix ist nicht Teil des *acquis*, daher mussten die Beitreitländer nicht befürchten, dass die Union in den sozialen Sektoren Hürden aufstellen würde, weder im Hinblick auf den Typ des Wohlfahrtsregimes noch auf dessen Leistung. »Wenn sie uns nicht akzeptieren wollen«, sagte mir 2002 ein ungarischer Experte mit einem zynischen Lächeln, »müssen sie einen klügeren Vorwand finden als unser Elend. Paradoxerweise sind wir in jenen Wohlfahrtssektoren, an denen Brüssel interessiert ist, wohl oder übel vergleichsweise gut, zumindest in formeller Hinsicht, und weil die alten Mitglieder aufgrund des niedrigen Niveaus der Harmonisierung der Wohlfahrtssysteme in der Union nicht viel fordern können. Arbeits- und Sozialgesetzgebung, Sicherheits- und Gesundheitsvorschriften am Ar-

beitsplatz, Chancengleichheit, sozialer Dialog usw. sind für uns kein allzu gefährliches Terrain.« Und tatsächlich waren ein bisschen mehr Arbeitsplatzsicherheit, ein bisschen weniger Diskriminierung und mehr Mitbestimmung etc. das Nonplusultra der Erwartungen, und die EU hat es bislang noch nicht einmal geschafft, Einfluss wenigstens auf die herrschende Rhetorik der Regierungen in den neuen Mitgliedstaaten zu nehmen. Diese legen Lippenbekenntnisse zur »europäischen Wohlfahrtsphilosophie« ab, aber im Großen und Ganzen tun sie, was sie nach Maßgabe des Wechselspiels ihrer heimischen sozialen Akteure können bzw. wollen. Doch selbst wenn diese Philosophie die Sozialgesetzgebung in der Region wirklich bestimmte, wäre sie aufgrund der in der EU vorherrschenden (dem zweiten Diskurs verwandten) wirtschaftlichen Erwägungen näher am dritten als am ersten Diskurs. Würde z.B. der soziale Dialog im Detail dekretiert, so wären bei den Tarifverhandlungen auch die Stimmen aus den Arbeitgeberorganisationen, Wirtschaftsministerien und bestimmten NGOs zu hören, die eine starke Affinität zum zweiten Diskurs haben.

### *Asynchroner und ungleicher Wandel*

Wie versprochen, möchte ich auch kurz die negativen Antworten auf die Frage behandeln, ob sich die Hypothese vom »Sichdurchwursteln« auf die ganze Region und die gesamte Spanne der letzten anderthalb Jahrzehnte ausdehnen lässt. Zweifellos haben sich die einzelnen Maßnahmen, oder, um in unserer Metaphorik zu bleiben, die verschiedenen Schwerter bei den meisten Wohlfahrtsreformen oder Gegenreformen in der Region als weniger scharf erwiesen als die Worte (der ersten beiden Diskurse). Etliche Schwerter wurden zudem später stumpf. Nichtsdestoweniger blieben 1. in mehreren Ländern bestimmte Schwerter lange Zeit recht scharf; 2. waren die Schwerter in zwei Ländern von Anfang an recht stumpf; 3. waren sie in einem anderen Land zunächst stumpf, wurden später jedoch geschärft; 4. in weiteren zwei Ländern wurden die Schwerter von Zeit zu Zeit geschliffen; und 5. in allen Ländern der Region gab es Wohlfahrtsbereiche, in denen die Schwerter geschliffen wurden, während sie in anderen stumpf blieben. Kurz, es ist schwer zu sagen, ob der Prozess des Sichdurchwurstelns so etwas wie ein übergreifendes Ziel oder eine einheitliche Geschwindigkeit hat.

Um diese Nuancen der Sozialpolitik der jüngeren Zeit zu erkennen, ist

man gut beraten, die vergleichende Untersuchung auf die tatsächlichen Reformzyklen zu konzentrieren, genauer, auf ihre institutionellen Arrangements (Verfassungsbestimmungen, Eigentumsrechte, Organisationen etc.), auf die wichtigsten einheimischen Akteure und die Kräftebalance zwischen ihnen, ihre Interessen, Konflikte und Koalitionen, die Rolle der internationalen Organisationen im Spiel der Institutionen, die Motivation und Legitimation der Akteure, die Art, in der sie im transnationalen Kontext voneinander lernen usw. Auf der Grundlage einer halbfertigen Studie<sup>7</sup> werde ich unten eine Reihe von allgemeinen Hypothesen statt fester Schlussfolgerungen vorschlagen.

**1. Wo Schwerter scharf bleiben.** Bei einigen Wohlfahrtsreformen ist es nicht nur die Rhetorik, die weiterhin radikale Botschaften in sich trägt, sondern auch das Projekt selbst lässt sich nicht auf größere Kompromisse ein. Dies war, wie ich glaube, der Fall bei einer Reihe von Praktiken, die aus den fundamentalen Veränderungen der Wohlfahrtsphilosophie direkt nach 1989 stammen. Diese Praktiken mögen sich mit der Zeit abgeschwächt haben, aber sie bewahrten starke und irreversible Grundelemente. In der Mehrzahl der Länder forderte keine ernstzunehmende politische Kraft seit dem Fall des Kommunismus eine entschlossene Rückkehr zu Prinzipien wie die universelle und freie Versorgung, die Naturalisierung der Sozialleistungen, Vollbeschäftigung, Egalitarismus etc. Mit anderen Worten, Praktiken, die auf entgegengesetzten Prinzipien beruhen (gezielte Transfers, Eigenbeteiligung, Barleistungen, Arbeitslosenunterstützung, Einkommenspolarisierung usw.) wurden unveräußerliche Bestandteile der Wohlfahrtsysteme. In ähnlicher Weise konnte eine Reihe von »Grand Designs« eine längere Zeit durchgehalten werden. So haben die privat finanzierten Säulen des dreisäuligen Rentensystems, das vor etwa zehn Jahren in Ungarn und Polen eingeführt wurde, bis heute überlebt. Das Gleiche gilt für die Privatisierung staatlicher Wohnungen, die Apotheken oder das Netzwerk von Hausärzten in der Region.

Umgekehrt bewiesen auch ältere Programme Resistenz. Öffentliche Renten zum Beispiel, gegenwärtig der größte Posten bei den Sozialausgaben, nahmen in vielen Ländern hauptsächlich deshalb zu, weil die Möglichkeiten für den Bezug von Früh- und Erwerbsunfähigkeitsrenten nicht wesentlich beschnitten wurden (Regulierungen blieben lax, Betrug wurde nicht unterbunden, Regierungen verfolgten das Ziel, Arbeitslosenzahlen

durch Verrentung zu verringern usw.), und die Politiker waren eifrig bemüht, die Rentner mit lukrativer Indexbindung, stärkerer Kopplung der Renten an die Löhne und einer langsamen Erhöhung des gewöhnlich niedrigen Renteneintrittsalters als Wähler zu kaufen. Diese Praktiken nahm man erst in den letzten Jahren ins Visier, vor allem in der Slowakei und in Ungarn. Was Familienbeihilfen anlangt, konnten es die Politiker nicht vermeiden, dem nationalistischen Druck zur Geburtenförderung, der auch der kommunistischen Tradition innewohnt, nachzugeben. Während der gesamten Transformationsphase verminderten sie das Ausmaß der wichtigsten Transfers in diesem Bereich nicht oder steigerten sie sogar noch, wie jüngst in Ungarn und gegenwärtig in Polen.

**2. Wo die Schwerter von Anfang an stumpf waren.** Slowenien und die Tschechische Republik sind berühmt-berüchtigt für ihre Vorsicht beim Umbau ihrer Wohlfahrtssysteme. In Slowenien passte die politische Rhetorik zu den tatsächlichen Reformen, während in Tschechien starke Worte (im Stil des zweiten Diskurses) eine Politik nach Art des ersten Diskurses kaschierten, bis das Land 1997 in eine Haushaltsskrise schlitterte. Die ersten demokratischen tschechoslowakischen und dann tschechischen Regierungen zögerten, das Rentensystem zu deregulieren, hielten die Arbeitslosigkeit künstlich auf niedrigem Niveau und kompromittierten die Einführung von privater Gesundheitsvorsorge in der ersten Hälfte der 90er Jahre, indem sie versäumten, das System gegen ein mögliches Marktversagen abzusichern. Interessanterweise führte die Krise nicht zu tiefgreifenden Wohlfahrtsreformen mit dem Zweck, den Haushalt ausgleichen zu helfen. Die Sozialdemokraten, die im Gefolge der Krise an die Macht kamen, folgten in den Fußstapfen ihrer liberal-konservativen Vorgänger. Die jüngsten Schwierigkeiten mit der Regierungsbildung hindert die Liberal-Konservativen daran, mutige Reformprogramme aufzulegen, darunter eine radikale (Re-) Liberalisierung des Gesundheitssektors.

In Slowenien sind in der Sozialpolitik kaum Schwankungen auszumachen. Die postkommunistische Transformation begann mit »pfadabhängigen«, graduellen Reformen, bei denen das vorherrschend staatliche Wohlfahrtsregime lediglich mit etwas Wettbewerb und Privatanbieter verziert wurde (Hausärzte, freiwillige private Versicherung etc.). Es kam zu keiner Haushaltsskrise, die graduelle Reformpolitik wurde bis vor kurzem nicht von einem radikalen Wandel abgelöst. Noch heute zieht die Regierung die

Einführung einer Flat Tax und die Rationalisierung der sozialen Beihilfe einer Deregulierung des öffentlichen Wohlfahrtssystems vor.

*3. Wo die Schwerter stumpf waren, später aber Schliff bekamen.* In dem Jahrzehnt nach der Samtenen Revolution fanden in der Slowakei (früher Teil der Tschechoslowakei) praktisch keine Wohlfahrtsreformen statt. Die Stagnation wurde dann, wie oben erwähnt, abrupt durch ein durchgreifendes Reformprogramm beendet, das 2002/2004 mit »ein wenig Hilfe« von der Weltbank aufgelegt wurde. Die unterdrückten Reforminitiativen brachen sich wie ein Lavastrom Bahn: Der slowakische Arbeitsmarkt wurde fast der flexibelste der Region, die soziale Basissicherung wurde reduziert und streng gezielt vergeben, eine obligatorische private Rentenversicherung macht nun der staatlichen Konkurrenz, man führte eine Flat Tax ein, das öffentliche Gesundheitssystem wurde in konkurrierende Kassen aufgeteilt, die Patienten müssen sich an den Heilkosten beteiligen, Krankenhäuser wurden in Aktiengesellschaften umgewandelt usw. Die Reformer wurden 2006 mithilfe scharfer Worte aus dem Amt gewählt. Sie hoffen, dass sich hinter diesen Worten in Wahrheit stumpfe Schwerter verbergen und drücken der tschechischen Schwesterrepublik die Daumen, die schon bald eine Gesundheitsreform (ähnlich wie in der Slowakei und gegenwärtig in Ungarn) auf den Weg bringen und mit ihr das Prinzip der Eigenverantwortung am Leben halten könnte.

*4. Wo die Schwerter von Zeit zu Zeit geschärft wurden.* Die Hochphasen der sozialpolitischen Reformen in Ungarn und Polen fielen in die zweite Hälfte der 90er Jahre. Beide Länder haben grundlegende Veränderungen ihrer Rentensysteme vorgenommen, in Polen führte die gleichzeitige Reform der öffentlichen Verwaltung auch zu einer beträchtlichen Dezentralisierung des Wohlfahrtssystems (z.B. regionale »Krankheitsfonds«). Dann geriet der Reformfeuer unter Koalitionen unterschiedlicher Couleur ins Stocken und wurde erst beinahe ein Jahrzehnt später wieder belebt. Heute weisen die Veränderungen in gegensätzliche Richtungen: Während im ungarischen Gesundheitswesen die Einführung von Wettbewerb und Privatisierung an Schwung gewinnt, findet in Polen eine nationalkonservative Wende mit einer starken Betonung des Staates und der Familie in der Sozialpolitik statt. Gegenwärtig wird der Reformprozess in beiden Län-

dern von scharfen Worten dominiert, Worte, die sich bald in scharfe Schwerter verwandeln könnten.

*5. Wo die Schärfe in der Sozialpolitik von Sektor zu Sektor schwankt.* Das wahrscheinlich beste Beispiel für deutliche Unterschiede in verschiedenen Wohlfahrtssektoren ist die Reformierbarkeit des Rentensystems einerseits und der massive Widerstand gegen Reformen im Gesundheitssystem andererseits – auch in Westeuropa ein vertrautes Bild. Mit Ausnahme der Tschechischen Republik (und vielleicht Polens) ließen die Reformer die Gesundheitssysteme in der Region in den 90er Jahren im Wesentlichen unberührt. Das politische Risiko erschien selbst eingefleischten Liberalen so groß, dass sie statt Privatisierung und Wettbewerb lieber auf Dezentralisierung und Rationalisierung des öffentlichen Gesundheitssystems setzten. Das erste Jahrzehnt des neuen Jahrtausends scheint jedoch eine neue Welle von Deregulierungen des Gesundheitssystems mit mutigeren und ausgefilterten Reformprojekten zu bringen (in der Slowakei, Ungarn und vielleicht bald in der Tschechischen Republik). Diese Projekte gehen über das Modell der tschechischen Versicherungsfonds und der polnischen Krankheitsfonds der 90er Jahre, die später unter starker staatlicher Intervention litten, hinaus.

Im Gesundheitssystem gelang es einer großen Zahl von Lobbygruppen (Ärztekammern, Gewerkschaften, lokale Behörden etc.), Koalitionen zu bilden und in der Bevölkerung Unterstützung gegen einschneidende Veränderungen zu mobilisieren. Radikale Reformschritte versprachen hier daher keinen raschen Erfolg und keine große Einsparungen im Staatshaushalt. Beim Rentensystem hingegen bot sich zumindest in Ungarn und Polen eine beispiellose Gelegenheit zu tiefgreifenden Reformen. Erleichtert wurde der Regimewechsel in diesem Sektor in beiden Ländern durch schwache Gegenwehr, den schlechten Informationsstand und das mangelnde Interesse der Öffentlichkeit sowie durch die Chance, zumindest langfristig das Budget zu entlasten. Der Reformdiskurs erhielt hier zudem kräftigen Rückenwind von internationalen Finanzinstitutionen, vor allem der Weltbank. Wie erst kürzlich in der Slowakei schärfsten die Worte dieser Institutionen die Schwerter in Ostmitteleuropa bereits Mitte der 90er Jahre.

Die hier vorgestellten Varianten von Reformzyklen zeigen, dass das Bild einer ungestörten, evolutionären Konstruktion von Wohlfahrtsregimen in

die Irre führt. Betrachtet man das alltägliche Sichdurchwursteln, erkennt man, dass Worte und Schwerter in allen möglichen Kombinationen gegen einander ins Feld geführt werden und die Ergebnisse dieser Zusammenstöße keiner klaren Richtung folgen. Synchrone Reformen (bzw. Gegenreformen) sind selten und zwischen den einzelnen Ländern und Wohlfahrtssektoren kaum koordiniert. Wahr ist indessen auch, dass bislang keiner der großen, dem zweiten oben angeführten Diskurs entstammenden Entwürfe gänzlich eliminiert worden ist.

### *Schlussfolgerungen*

In der Einleitung habe ich versprochen, diese Überlegungen in einer Stimmung »kreativer Ungewissheit« zu schließen. Solch eine Ankündigung erspart dem Autor jegliches Risiko, selbst wenn zu viele Fragen offen bleiben. Einige davon sind für die Wohlfahrtsstaaten im »neuen Europa« wahre Schicksalsfragen. Mit dem Tunnelblick eines ostmitteleuropäischen Bürgers möchte ich hier von den großen gesamteuropäischen Herausforderungen – vom globalen Wettbewerb über die Überalterung bis hin zur Migration – absehen und mich auf drei prinzipielle Fragen beschränken: die Bedeutung der Konvergenz, der Solidarität und der Authentizität.

1. Wird der asynchrone und ungleiche Wandel in Ostmitteleuropa anhalten oder werden die Wohlfahrtsregime der Länder zu einem kohärenten Typus konvergieren (zumindest so kohärent wie der skandinavische oder der südeuropäische)? Und sollten sie konvergieren, wird Westeuropa einem ähnlichen Weg folgen? Wird dieser Weg wirklich in die USA führen? Sollten wir nicht in jedem Fall unsere Neigung zu Klassifizierungen zügeln und die Tatsache akzeptieren, dass aus den überkommenen Typen von Wohlfahrtssystemen auf der ganzen Welt eklektische Kombinationen, Flickwerke werden? Wenn fast alles erlaubt ist, gilt dies dann nicht in noch stärkerem Maße für Ostmitteleuropa, wo diese Kombinationen immer noch starke Komponenten des »kommunistischen Wohlfahrtsstaates« einschließen?

2. Wenn sich die Konvergenz in der Region im Geiste eines der beiden ersten Diskurse beschleunigt, wird die EU ihre tolerante bzw. nachlässige Position im Hinblick auf die freie Wahl des Wohlfahrtsregimes modifizie-

ren? Wird sie gegenüber den neuen Mitgliedstaaten Solidarität beweisen, besonders wenn sie weiter in größerem Umfang mit der Deregulierung des sozialen Sektors experimentieren und liberale Prinzipien auf andere Politikfelder wie Bildung und Besteuerung ausweiten? Wird sich die Union mit der Aussicht versöhnen, dass die öffentliche Wohlfahrt in Ostmitteleuropa zurückgefahren wird, besonders, wenn dabei gewinnorientierte statt gemeinnützige Leistungen bevorzugt werden? Würde sie solche Veränderungen im Wohlfahrtspluralismus hinnehmen, wenn sie zu einer Veränderung der Wettbewerbsfähigkeit Westeuropas im Vergleich zu Osteuropa führen?

3. Hat die fortlaufende Modifizierung der alten Wohlfahrtsregime (»Bismarck plus Stalin«) gemischt mit traditionellen, informellen, familiengestützten Wohlfahrtsleistungen zu originären Institutionen, politischen Programmen und sozialen Kulturen geführt? Nehmen wir an, dies sei der Fall, zumindest in bestimmten Ländern der Region. Bedeutet Originalität hier authentische Erfindungen oder eher pragmatische oder zufällige Rekombinationen vorhandener Lösungen? Und wenn das postkommunistische Laboratorium tatsächlich neue Wohlfahrtssysteme hervorgebracht hat, wird es sie in den Westen exportieren können?

Diese drei Bündel offener Fragen verlangen nach einer hohen Dosis Kreativität, wenn man nicht in obsolete Gewissheiten zurückfallen will. Keine Frage, es bedarf keiner außergewöhnlichen Vorstellungskraft, um einen Weg aus dem Labyrinth der Kriegsrhetorik zu finden und die Vielzahl von Akteuren zu entdecken, die in ganz Ostmitteleuropa Wohlfahrtsregime zimmern. An diesem Punkt stößt der Historiker an die Grenze seiner Kompetenz. Doch ohne authentische Erfindungen der Akteure selbst könnte das Sichdurchwursteln stecken oder sogar zum Ausgangspunkt zurückführen. Als Bürger Ostmitteleuropas wäre ich darüber nicht glücklich. Ich hätte nie gedacht, dass ich mich je Andrej Schdanow anschließen würde, der den sowjetischen Schriftstellern 1934 zurief: »Genossen, schafft Meisterwerke!«

*Aus dem Englischen von Andreas Simon dos Santos*

*Anmerkungen*

- 1 »Wohlfahrt« und »Sozialpolitik« werden in diesem Artikel synonym gebraucht. In Übereinstimmung mit dem herrschenden Sprachgebrauch postkommunistischer Politik meine ich mit »Wohlfahrtsreform« Deregulierung (Einführung von Wettbewerb im Sozialsystem und Privatisierung).
- 2 Um in der kriegerischen Metaphorik zu bleiben, neigen Soziologen dazu, sich selbst als selbstlose Feldsanitäter, die Ökonomen dagegen als gierige Versorgungsoffiziere hinzustellen; umgekehrt sehen sich die Ökonomen als umsichtige Militärstrategen, betrachten die Soziologen hingegen als selbstsüchtige pazifistische Träumer.
- 3 Vgl. Janos Matyas Kovacs, »Approaching the EU and Reaching the US? Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe. Rival Narratives«, in: *West European Politics*, April 2002, S. 175–205.
- 4 Ebd.; für Namen und Verweise bitte diesen Artikel zu Rate ziehen.
- 5 Der Schwerpunkt der Studie liegt auf dem Rentensystem, dem Gesundheitswesen und der sozialen Sicherung in den betreffenden Ländern: »An Institutional History of Social Policy Reform in East-Central Europe after 1989«. Besonderer Dank schulde ich Robert Gal, Marek Gora, Petr Hava, Don Kalb, Eva Orosz, Tomas Sirovatka, Katalin Tausz, Irena Topinska, Jiri Vercernik und Cezary Włodarczyk für ihre Zusammenarbeit. Die Slowakei fand in der Studie keine Berücksichtigung, die dort kürzlich vollzogenen tief greifenden Reformen der Sozialpolitik dürfen hier jedoch nicht unerwähnt bleiben. Slowenien wird hier dagegen aufgrund der relativ weichen und äußerst bedächtigen Transformation seines Wohlfahrtssystems nur am Rande erwähnt.
- 6 Vgl. Janos Matyas Kovacs, »Zwischen Ressentiment und Indifferenz. Solidaritätsdiskurse vor der EU-Erweiterung«, in: *Transit* 26 (Winter 2003 / 2004), S. 72–99; engl.: »Between Resentment and Indifference: Narratives of Solidarity in the Enlarging Union«, in: Krzysztof Michalski (Hg.), *Conditions of European Solidarity*, vol. I: *What Holds Europe Together?*
- 7 Siehe Fußnote 5.