Dieter Segert

BENÖTIGEN DEMOKRATIEN DEN SOZIALSTAAT? VERSUCH EINER BILANZ NACH 20 JAHREN TRANSFORMATION

1. VORBEMERKUNG

Die in der zweiten Überschrift gestellte Frage ist real sehr anspruchsvoll: Die soziale Entwicklung in einer Region mit über 20 Staaten für einen Zeitraum von 20 Jahren soll in einem kurzen Beitrag eingeschätzt werden. Das ist natürlich nur um den Preis von Vereinfachungen möglich. Meine allgemeine Antwort auf die erste Frage gebe ich gleich zu Beginn. Ich gehe davon aus, dass sich in Osteuropa in den letzten zwei Jahrzehnten eindeutig ergeben hat, dass diese Frage zu bejahen ist: Ja, nachhaltige Demokratien benötigen den Sozialstaat, weil eine ungeregelte kapitalistische Wirtschaftsentwicklung die soziale Gleichheit als eine wichtige Grundlage der politischen Gleichheit Aller immer wieder untergräbt. Soweit meine allgemeine Annahme – ich werde sie nachfolgend anhand einer Analyse des sozialen Wandels in Osteuropa zu begründen versuchen.[1]

Wenn es um die Demokratie in Osteuropa nach 1989 geht, dann sprechen viele von einer Erfolgsstory. Demokratie wird dabei meist mit der kapitalistischen Marktwirtschaft verkoppelt. Mitunter sogar in der Weise, dass behauptet wird, Kapitalismus fördere Demokratie. Diese Annahme halte ich allerdings für problematisch. Den Hauptgrund habe ich schon erwähnt: die aus der kapitalistischen Wirtschaftsweise spontan herauswachsende soziale Ungleichheit untergräbt die politische Handlungsfähigkeit größerer Gruppen der abhängig beschäftigten Bevölkerung. Colin Crouch hat in seinem Buch „Postdemokratie“ (2008) auf das besondere Gewicht mächtiger Wirtschaftsinteressen hingewiesen, die eine demokratische Kontrolle der politisch Herrschenden unterminieren.

Üblicherweise wird anders argumentiert: auch der Systemwechsel von 1989 war durch die Überzeugung geprägt, dass beide Prozesse (Marktwirtschaft und Demokratie) organisch zusammengehören. Aber genauer betrachtet, erwächst jene Gewissheit eher aus einem ideologischen Weltbild als aus der Kenntnis historischer Fakten. Die kapitalistische Wirtschaftsordnung war bekanntlich in verschiedenen Regionen und zu unterschiedlichen Zeiten auch mit ganz anderen politischen Ordnungen verbunden. Jene Marktwirtschaft passte auch zu konstitutionellen Monarchien, Oberschichtdemokratien und autoritären politischen Herrschaftsordnungen. Diese Fakten allerdings hindern diejenigen, die dem ideologischen Konstrukt einer Einheit von Kapitalismus und Demokratie verpflichtet sind nicht daran, regelmäßig nach einem Sieg der Demokratie in der Volksrepublik China Ausschau zu halten. Dort ist

[1] Ich stützte mich in einigen Teilen meines Beitrages auf eigene Ausarbeitungen für einen Beitrag, den ich auf einer Konferenz in der Österreichischen Akademie der Wissenschaften („The Revolutions of 1989“) gehalten habe. Dieser Beitrag wird in einem, von Arnold Suppan, Michael Gehler und Wolfgang Müller herausgegebenen englischsprachigen Konferenzband im Jahre 2010 veröffentlicht werden.

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 6–17

im Verlaufe der Wirtschaftsreformen, die Deng Xiaoping Ende der 1970er Jahre angestoßen hat, unzweifelhaft eine kapitalistische Wirtschaftsordnung entstanden. Von Demokratie hingegen kann nur sehr begrenzt die Rede sein. Man sollte aber auch nicht davon ausgehen, dass es zukünftig automatisch zur Demokratie kommen wird. Die Förderung der auf privatem Gewinnstreben der EigentümerInnen beruhenden Marktwirtschaft erfolgt in China anscheinend auf sehr effektive Weise durch das Instrument einer politischen Diktatur. Als Bindemittel oder Zement des politischen Gemeinwesens wirken in diesem Falle nicht freie und faire Wahlen der Regierung durch die Bevölkerung, sondern das chinesische Nationalgefühl, der Patriotismus.

Wo also hat der Sozialstaat in diesem theoretischen Zusammenhang seinen Platz? Ist er tatsächlich ein notwendiges Drittes im Wechselverhältnis von Marktwirtschaft und Demokratie? Was kann aus einer Analyse des Wandels in Osteuropa seit 1989 gelernt werden?

Ich werde im Folgenden von wichtigen Alltagsproblemen der osteuropäischen Bevölkerung nach 1989 ausgehen. Danach versuche ich die historischen Ursachen der unbefriedigenden Sozialstaatsleistung in Osteuropa zu skizzieren. In einem letzten Abschnitt gehe ich auf einige Bedingungen möglicher alternativer Politiken in Osteuropa ein.

2. GROSSE HOFFNUNGEN – GROSSE FRUSTRATIONEN

Der ungarische Ökonom János Kornai hat in einem 2006 veröffentlichten Beitrag die Entwicklung in Osteuropa nach 1989 einerseits als eindeutige Erfolgsstory bezeichnet, andererseits auf ernste Probleme des Alltagslebens der Mehrheit der Bevölkerung verwiesen. Die Erfolgsstory sieht er in der friedlichen, schnellen Transformation von Wirtschaft und Politik in Richtung kapitalistischer Marktwirtschaft und politischer Demokratie, die sich aus seiner Sicht *als Hauptrichtung des Fortschritts* (Kornai spricht von einer „Magistrale“) erwiesen hat. Die Probleme des Alltags beschreibt er folgendermaßen: der unzweifelhafte Rückstand im Lebensniveau der osteuropäischen Bevölkerung gegenüber dem der westlichen Staaten wurde in den letzten Jahren nicht nur nicht überwunden, es gibt eine relevante Gruppe von Menschen, deren Lebensniveau sich gegenüber dem von vor 1989 sogar noch verschlechtert hat. Darüber hinaus wird die Vergrößerung der sozialen Ungleichheit in Osteuropa durch die Bevölkerung weitgehend kritisch wahrgenommen. Zudem erwähnt Kornai die sinkende Beschäftigungsrate (vgl. Tabelle 1) sowie eine enorm wachsende Arbeitslosenrate (vgl. Tabelle 3).

Frauen werden von diesen Prozessen besonders negativ betroffen, da ihre Integration in den Arbeitsmarkt stärker als die der Männer zurückgegangen ist. Das hat zum Teil mit der Rückkehr traditioneller Verständnisse der Geschlechterrollen und vom Verhältnis von Familie und Erwerbsarbeit zu tun. Ich kann diese Aussage nur mit wenigen Zahlen von Eurostat belegen und vergleiche dabei pauschal den Durchschnitt der EU-15 (alte Mitgliedsländer) und die neuen Mitgliedsländer aus Osteuropa der Beitrittsjahre 2004 und 2007 bezüglich der Differenz zwischen Männer- und Frauenbeschäftigung (vgl. Tabelle 2). Aus der Tabelle wird ersichtlich, dass noch Ende der 1990er Jahre gegenüber den alten Ländern Westeuropas (im Durchschnitt) eine höhere Beschäftigungsquote der osteuropäischen Frauen zu verzeichnen war, 2008 haben die Frauen der alten Mitgliedsländer der EU deutlich aufgeholt, während es in

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 6–17

Tabelle 1: Beschäftigungsraten von acht neuen EU-Ländern im Vergleich mit 1989*

Land	1990	1992	1996	2002	2003
Estland	98,6	90,9	74	70	71
Lettland	100,1	92,1	72,4	75,4	76,8
Litauen	97,3	97,4	87	82	83,9
Polen	95,8	86,4	88,3	85,8	85,2
Slowakei	98,2	86,9	85,5	82,1	83,6
Slowenien	96,1	83,7	78,7	82,8	82,1
Tschechien	99,1	99,2	93,5	88,2	87,4
Ungarn	96,7	78,1	69,8	74,1	75,1
EU Neu 8	**96,9**	**87,0**	**85,5**	**83,5**	**83,5**
EU Alt	**101,8**	**101,1**	**100,7**	**109,2**	**109,5**

* 1989 = 100%

Quelle: Kornai 2006, 230.

Osteuropa nach einer deutlichen Verringerung der Frauenbeschäftigungsquote in den ersten Jahren der Transformation – sie hatte bis 1998 bereits um 10% bis 15% abgenommen – nun zu einer langsamen Erholung kommt.

Tabelle 2: Frauenbeschäftigung im Vergleich zur Männerbeschäftigung 1998-2008 (in Prozent)

		1998	2003	2008
A) EU-15	M	71,2	72,7	74,2
	F	51,6	56,2	60,4
B) Neue Mitglieds-länder	M	68	64,1	69,5
	F	56	53,8	58,6
Unterschiede in Frauenbeschäftigung		A: 2008/1998: +8,8	B: 2008/1998: + 2,6	
		A–B= –4,4	A–B= +2,4	A–B= +1,8

Quelle: Eurostat 2009, Beschäftigungsquote nach Geschlecht; eigene Berechnungen.

Die Arbeitslosigkeit in den Ländern Osteuropas war im Durchschnitt in etwa seit 1992 höher als in der EU-15, Anfang des neuen Jahrhunderts lag sie sogar rund doppelt so hoch wie in den Kandidatenstaaten Osteuropas (vgl. Kornai 2006, 231, dort: Table 9). Dazu kommt die schlechtere Versorgung arbeitsloser Menschen mit Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Osteuropa im Vergleich mit den westeuropäischen Standards. Der Verlauf der Arbeitslosigkeit war in Osteuropa zunächst mit der Transformationsrezession in der ersten Hälfte der 1990er Jahre verbunden, danach ergab sie sich stärker aus den globalen Konjunkturzyklen. In einigen Ländern (etwa in der Slowakei) gibt es einen besonders hohen Anteil an langzeit-

arbeitslosen Menschen, was zur starken sozialen Differenzierung der Gesellschaften beiträgt. Teilweise sind diese sozialen Unterschiede auch Ausdruck einer regionalen Spaltung. In der Slowakei hatte im Jahr 2005 die Hauptstadtregion ein BIP pro Kopf von knapp 150% des EU-Durchschnittes, das BIP pro Kopf der östlichen Slowakei dagegen lag unter 50% des EU-Durchschnittes (vgl. Eurostat 2008b, 42).

Tabelle 3: Arbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern Osteuropas 1990-2008 (in Prozent)

Land	1990	1995	2000	2005	2008
Bulgarien	1,6	13,7	**16,4** [9,4]	12,1 [6,0]	5,6 [2,9]
Estland	3,7 (1992)	9,7	13,6	7,9	5,5
Lettland	3,9 (1992)	18,1	13,1	8,7	7,5
Litauen	1,3 (1992)	17,5	16,4	8,3	5,8
Polen	6,5	14,9	**15,1** [7,4]	**17,6** [10,3]	7,1 [2,4]
Rumänien	3,0 (1991)	9,5	7,1	5,9	5,8
Slowakei	1,2	13,1	**18,0** [11,3]	**15,3** [11,7]	9,5 [6,6]
Slowenien	7,3 (1991)	7,4	6,6	7,2	4,4
Tschechien	0,7	4,0	8,3 [4,4]	7,5 [4,4]	5,4 [2,2]
Ungarn	1,4	10,2	6,4 [3,1]	7,3 [3,2]	7,8 [3,6]

Quellen: EBRD 2007; Eurostat 2008a; Russlandanalysen 182, 9; Arbeitslosenquote von über 15% hervorgehoben; in eckigen Klammern: Langzeitarbeitslosenquote.

Die Lage in Osteuropa in den 1990er Jahren wurde, außer durch die wirtschaftlichen Umstellungsprobleme, durch eine Häufung von Alltagsproblemen bestimmt. Mit der Transformation der Wirtschaft unmittelbar verbunden war in den meisten Ländern eine extrem hohe Inflationsrate, die die Ersparnisse der Bevölkerung vernichtete. Dazu kam noch ein Gefühl der Unsicherheit, das in Osteuropa nicht zuletzt auf dem Boden der seit 1989 sprunghaft gewachsenen Kriminalitätsraten entstanden ist. Es handele sich bei diesen Veränderungen, so Kornai, keineswegs um unwesentliche Randprobleme, sondern um überwältigende, ernste Problemlagen (vgl. Kornai 2006, 232). Diese Veränderungen des Alltags schlugen sich in einer kritischen Einschätzung des Systemwechsels durch Bevölkerungsmehrheiten nieder.

Eine, Ende 2007 durchgeführte repräsentative Umfrage der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) zur Einschätzung der Wirtschaftslage, spiegelte diese Stimmungslage in Osteuropa sehr gut (vgl. Tabelle 4).

Zu solchen Befunden kommen ähnliche Umfragen in Ostdeutschland: Aus ihnen geht hervor, dass es nur zwei Transformationsgesellschaften gibt, die mehrheitlich das Gegenteil, nämlich eine Verbesserung der eigenen wirtschaftlichen Lebenslage im Verlaufe der Transformation wahrnehmen: Albanien und Ostdeutschland.[2] Überall sonst wird deren Verschlechterung

[2] Die Frage für Ostdeutschland wurde etwas anders gestellt, nämlich, ob man sich als GewinnerIn oder VerliererIn der deutschen Einheit sieht. Der allgemeine Gedanke einer individuellen Wohlstandsbilanz des Systemwechsels

Tabelle 4: Einschätzung der wirtschaftlichen Situation des eigenen Haushalts 2007 im Vergleich zu 1989

Land	Relative Verschlechterung	Relative Verbesserung
Albanien	32,9	44,4
Bosnien-Herzegowina	79,0	9,5
Bulgarien	69,5	15,1
Estland	60,9	19,3
Georgien	81,1	10,3
Kroatien	67,5	12,3
Lettland	66,6	17,2
Litauen	57,5	21,3
Polen	55,9	22,4
Rumänien	54,5	18,8
Russland	67,2	19,1
Serbien	77,0	10,4
Slowakei	57,2	18,9
Slowenien	42,5	21,4
Tschechien	45,3	25,6
Ukraine	64,8	18,7
Ungarn	65,2	12,4
Weißrussland	50,3	27,0

Quelle: Die Presse, 29. 11. 2007, 25: „Pessimismus führt zu Reformstillstand“ (Bericht über die Präsentation einer Studie der EBRD in Wien).

wahrgenommen. Am extremsten ist die Einschätzung in den Staaten Südosteuropas (ohne Albanien) und in den Staaten der früheren Sowjetunion (Weißrussland ist ein leicht abweichender Fall).

Aufschlussreich sind zudem Umfrageergebnisse, die die Wahrnehmung der anderen Seite der „Magistrale des Fortschritts“ (vgl. Kornai 2006) betreffen, die Demokratie. Die Zufriedenheit mit der nationalen Demokratie war im Frühjahr 2003, also ein Jahr vor dem Beitritt der ersten zehn osteuropäischen Kandidatenstaaten, wesentlich geringer als in der EU-15: Während in der EU-15 ca. 60% der Befragten sehr oder ziemlich zufrieden war, betrug dieser Anteil in den ersten acht der neuen Mitgliedsstaaten ca. 30%, in Rumänien lag er sogar nur bei 23% und

ist darin trotzdem enthalten. 39% sehen sich als GewinnerInnen der deutschen Vereinigung, für 22% gleichen sich Gewinne und Verluste aus, 28% sehen sich eher als VerliererInnen (vgl. Sozialreport 2008, 49). Interessant ist die Ausdifferenzierung nach soziodemografischen Kriterien: Erwerbstätige sehen sich mehrheitlich (44%) als GewinnerInnen, Arbeitslose mehrheitlich (55%) als VerliererInnen. Gutverdienende, BeamtInnen, Zugezogene, junge Menschen unter 25 Jahren und HochschulabsolventInnen sehen sich mehrheitlich oder zumindest überwiegend als GewinnerInnen, untere Einkommensgruppen, ArbeiterInnen sowie die Altersgruppe über 60 Jahre sehen sich eher als VerliererInnen. Dabei spielen ganz sicher auch nichtfinanzielle Kriterien eine Rolle.

in Bulgarien bei 15% (vgl. Canditate Countries Eurobarometer 2003, 20).[3] Im Frühjahr 2004 reduzierte sich das bereits niedrige Niveau der Zufriedenheit von 30% noch weiter, auf nur noch 24%. In Polen verringerte sich die Gruppe der sehr oder doch zumindest ziemlich mit der Demokratie Zufriedenen von 24% auf 16%, in Ungarn von 42% auf 31% (vgl. Canditate Countries Eurobarometer 2004, B-79). Bis zum Herbst 2007 hatte sich das Niveau der Zufriedenheit wieder etwas angehoben, allerdings ohne an der größeren Unzufriedenheit mit der Demokratie in den zehn neuen Mitgliedsstaaten grundsätzlich etwas zu ändern: Die Gruppe der mit der Demokratie Zufriedenen unter den Befragten beträgt nunmehr durchschnittlich 39% (in den „alten Mitgliedsstaaten" liegt der Anteil der mit der Demokratie Zufriedenen bei 68%).

Um die Bandbreite der Ergebnisse in den Ländern dieser Gruppe noch deutlicher zu machen: In Polen umfasste die Gruppe der sehr oder ziemlich mit der nationalen Demokratie Zufriedenen im Herbst 2007 immerhin 48%, auch in Rumänien ist sie gegenüber 2003 angestiegen, nämlich auf 36%, wohingegen sich Ungarn im Herbst 2007 durch einen sehr geringen Anteil von 24% jener, die mit dem Zustand der Demokratie zufrieden sind, „auszeichnet".

Damit verbunden ist auch ein relativ geringes Vertrauen in die zentralen Institutionen der Demokratie. Das Vertrauen in die politischen Institutionen ist deutlich niedriger als in den alten EU-Mitgliedsländern.[4]

Meine These ist, dass diese höhere Instabilität nicht zuletzt im stärkeren Abbau des sozialstaatlichen Ausgleichs in Osteuropa im Gefolge des Systemwechsels nach 1989 begründet liegt.

3. SCHWACHE SOZIALSTAATEN IN OSTEUROPA ALS EINE GRUNDLAGE DER POLITISCHEN INSTABILITÄT

Natürlich spielt bei der Enttäuschung über die Entwicklung seit 1989 auch der Zustand des Sozialstaates in Osteuropa eine Rolle. Über den Systemwechsel, der auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit stattfand, ist in den letzten Jahren weniger häufig gesprochen worden. War dies doch der Fall, ging es in den öffentlichen Diskussionen eher um die Frage, ob die sozialen Erwartungen der Bevölkerung in Osteuropa bezahlbar wären. Im Folgenden soll thesenhaft eine andere Perspektive begründet werden, ohne sie bereits detailliert belegen zu können.

---

[3] Die Zufriedenheit innerhalb der Bevölkerung ist abhängig von der sozialen Gruppenzugehörigkeit: ManagerInnen, StudentInnen und junge Menschen sind zu ca. 40% zufrieden, während es die RentnerInnen (24%), Arbeitslose (26%) und Menschen mit einer niedrigen formalen Bildung (34%) viel weniger sind, vgl. Canditate Countries Eurobarometer 2003, 20.

[4] Man kann dies etwa am Eurobarometer 61 aus dem Jahre 2004 sehen, in dem für die Parlamente aber auch für die politischen Parteien ein im Durchschnitt im Vergleich zu denen der alten Mitgliedsländer der EU-15 ein jeweils weniger als halb so großes Vertrauen entgegengebracht wurde. Bei den Parteien waren es 7% versus 16%, bei den Parlamenten 16% versus 35% (vgl. Eurobarometer 61, 2004, 10). Im Frühjahr 2008 ist die Lage ein bisschen, aber nicht viel besser: In Polen ist das Vertrauen auf 7% gestiegen (es befand sich bei 3%), in Tschechien vertrauen 11% der Befragten den Parteien, in Ungarn 9%, in der Slowakei 11% und in Slowenien 13%. Den Parlamenten gegenüber vertrauen in jener Umfrage die BürgerInnen jeweils in folgender Größenordnung: Bulgarien 12%, Polen und Tschechien 16%, Ungarn 15%, in Slowenien 22% und in Rumänien waren es 31% (vgl. Eurobarometer 69, 2008, Anhänge).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 6–17

Nur wenn man einige Jahrzehnte der europäischen Entwicklung in den Blick nimmt, kann man sowohl die hohen Erwartungen der Bevölkerung von 1989 als auch deren große Enttäuschung seither verstehen.

Am Anfang des Endes von 1989 stand offensichtlich eine umfassende Strukturkrise des Staatssozialismus als Gesellschafts- und Machtsystem, welche in den 1980er Jahren ihren Höhepunkt fand. Die ineffiziente Wirtschaft war dabei das zentrale Problemfeld: Die „staatliche Zentralverwaltungswirtschaft" war zweifellos ineffizienter als ihr damaliger Gegenpart in Westeuropa, die soziale Marktwirtschaft. Die Unfähigkeit, einen intensiven Wachstumstyp in Gang zu setzen, die technischen Innovationen der Informationsrevolution zu realisieren, die geringere Fähigkeit, die für den eigenen Typ von Wohlfahrtstaat erforderlichen wirtschaftlichen Ressourcen zu erschließen, die in der zunehmenden Verschuldung einiger Staaten Osteuropas bei westlichen Gläubigern sichtbare wirtschaftliche Unterlegenheit waren wichtige Ursachen der Niederlage des Staatssozialismus in einem umfassenden Systemwettbewerb. Ihr lag historisch das Scheitern der Wirtschaftsreformen der 1960er Jahre zugrunde.[5] Allerdings hatte es trotz des Nichtgelingens von radikalen Wirtschaftsreformen in den letzten drei Jahrzehnten dennoch einen grundlegenden Wandel gegeben, wobei sich v.a. in Osteuropa ein anderer Typ von Herrschafts- und Gesellschaftssystem herausgebildet hatte, der als „Konsumsozialismus" bezeichnet werden kann. Zwischen jenem „Konsumsozialismus" und dem damaligen demokratischen und sozialen Kapitalismus hatte sich in den zwei bis drei Jahrzehnten vor dem Ende des Staatssozialismus ein Systemwettstreit herausgebildet.

Allerdings gehört zu einem vollständigen Bild vom Systemwettstreit die Erkenntnis, dass sich der Kapitalismus in ihm ebenfalls gewandelt hatte: Der klassische Kapitalismus des beginnenden 20. Jahrhunderts hatte sich in Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise von 1929, sowie auf die in einem Teil Europas als Reaktion darauf sich herausbildenden autoritären Herrschaftsformen und dem 2. Weltkrieg recht grundsätzlich verändert. Nach 1945 war so in Westeuropa ein sozial ausgewogener, staatlich regulierter Kapitalismus entstanden. Neben der Weltwirtschaftskrise und ihren Folgen hatte der alte Kapitalismus aber auch auf die sozialen Versprechungen des sowjetischen Staatssozialismus und seines jugoslawischen Konkurrenzmodells reagiert. Die Utopie einer gerechten wirtschaftlichen und sozialen Ordnung, weniger ihre tatsächliche Ausführung im osteuropäischen Realsozialismus, stellten für die wirtschaftlich überlegene Ordnung des Westens eine echte Herausforderung dar.

Der nach 1945 entstandene, sozial gebändigte Kapitalismus wirkte wiederum auf den realen Sozialismus zurück. Das geschah gerade deshalb, weil er neben wirtschaftlicher Effizienz auch ein hohes Maß an sozialer Chancengleichheit aufwies. Dazu kam die Attraktion der politischen Demokratie. Im späten Staatssozialismus wurde jener Typ des sozialen und demokratischen Kapitalismus das konkurrierende Leitbild nicht nur der Bevölkerung, sondern auch immer mehr von Teilen der herrschenden Elite. Der Staatssozialismus stalinscher Prägung wandelte sich (zumindest in Ost-Mittel-Europa) zum „Konsumsozialismus" (vgl. Staritz 1996).

[5] Am schwersten wog die gewaltsame Niederschlagung der Reformversuche der tschechoslowakischen kommunistischen Reformer um Dubček, Smrkovsky und Šik. Die erfolgreiche wirtschaftliche Reform hätte eine umfassende politische Reform vorausgesetzt, eingeschlossen die umfassende Demokratisierung der Gesellschaft. Es gibt allerdings darüber hinaus weitere, ungeklärte historische Fragen, etwa die, warum die jugoslawischen Wirtschaftsreformen, die von einer liberaleren politischen Ordnung begleitet wurden, in den 1980er Jahren ebenfalls scheiterten.

Insofern lässt sich mit Boyer der Wettbewerb zwischen beiden Systemen vor 1989 auch als Konkurrenz zweier verschiedener Typen von Sozialstaat verstehen (vgl. Boyer 2008).[6]

Daraus ergibt sich eine wichtige allgemeine These: Der Systemwechsel von 1989 in Osteuropa ist nur dann richtig zu verstehen, wenn man ihn nicht allein als Scheitern einer Diktatur und eines ineffizienten Wirtschaftssystems, sondern auch als Niederlage des „autoritären Wohlfahrtsstaats" des osteuropäischen Staatssozialismus begreift. Die Erwartungen von Bevölkerungsmehrheiten in dieser Krise des Staatssozialismus richteten sich insofern nicht nur auf wirtschaftliche Effizienz und politische Freiheit, sondern auch auf die Übernahme des westlichen Wohlfahrtsstaates jener Jahre.

Diese Erwartung bezüglich der Übernahme des westlichen Wohlfahrtsstaates allerdings wurde nach 1989 grundsätzlich enttäuscht. Das ist nicht nur durch die wirtschaftliche Ressourcenknappheit in Osteuropa bedingt, sondern auch darin, dass es im Westen nach 1989 zu einem Umbau sozialpolitischer Orientierungen kam. Generell kam es zum radikalen Umbau des Sozialstaates. Das was 1989 für Osteuropa im Westen attraktiv war, verschwand dort nach 1989 immer mehr. Der neoliberale Umbau der vormaligen Sozialstaaten verstand sich zwar weitgehend selbst als Reaktion auf Sachzwänge der Globalisierung, er war aber natürlich kein Naturereignis, sondern wurde politisch gestaltet.

In Osteuropa radikalisierte sich dieser globale Trend noch. Der Osten war eine Art Experimentierfeld der Umsetzung jenes Modells eines neuen Zusammenhangs von Demokratie, Marktwirtschaft und Sozialstaat. Im Vergleich dazu waren im Westen die Widerstandskräfte gegen diesen Umbau stärker. Im Osten waren sie angesichts der Krise der politischen Linken und der Gewerkschaften geschwächt. Eine Besonderheit der osteuropäischen Transformation bestand zunächst darin, dass die bisherige Art des Sozialstaates mit dem realen Sozialismus generell diskreditiert war und außerdem angesichts sinkender Leistungsfähigkeit des Staates in der Umstellungsphase von Wirtschafts- und Finanzsystem besonders große Finanznöte sichtbar wurden.

Das ist eine grobe Skizze des Gesamtprozesses. Ich möchte nun noch eine Skizze der Transformation der osteuropäischen Sozialsysteme versuchen: Überall in Mittelosteuropa kam es nach 1989 einerseits zu einer Reduzierung des Leistungsumfangs, andererseits zu einer Umstellung der Art der Organisation des Sozialsystems. Gesundheitswesen und Rentensysteme wurden umfassend reformiert. Ihre Finanzierung wurde vom Staat auf Versicherungen übertragen. Es kam zu einer Annäherung an die (sich ebenfalls wandelnden) westlichen Sozialstaaten bei gleichzeitig erheblich geringerer finanzieller Ausstattung der osteuropäischen Sozialsysteme. Im Vergleich mit den meisten alten Mitgliedsstaaten der EU wird in der Mehrheit der neuen Mitgliedsstaaten erheblich weniger für den Sozialschutz ausgegeben[7]: Während die Leistungen in den skandinavischen Ländern 2004 zwischen 27% und 33% des

[6] Dalos (2009) deutet diese Tendenz meines Erachtens einseitig, als Prophylaxe der Parteiführungen zur Verminderung sozialer Konflikte. Das war nicht ihre alleinige Ursache. Im Zuge eines Wandels der Strategie wurden in Ungarn, Polen, der DDR, der Tschechoslowakei u.a. Staaten an die Stelle der Verheißungen einer strahlenden kommunistischen Zukunft die Erfolge einer auf die Verbesserung der Gegenwart gerichteten Sozialpolitik gesetzt. Im Falle der DDR ist jene Konkurrenzsituation zwischen zwei Typen von Sozialstaat besonders deutlich zu verfolgen: der westdeutsche Sozialstaat machte oft die Vorgabe und der ostdeutsche Sozialstaat folgte ihm in gewissem Abstand, wie etwa im Falle der Verkürzung der Arbeitszeit und der Einführung des arbeitsfreien Samstags.

[7] Der Sozialschutz umfasst die Leistungen der Krankenversorgung, einschließlich der Lohnfortzahlungen im Krankheitsfall, die Leistungen für Familien, für Invalide und Behinderte, für Arbeitslosigkeit, Renten u.ä. (vgl. Eurostat 2008a, 236).

Sozialpolitik in Diskussion, Band 11/2010: Seiten 6–17

BIP lagen, in Großbritannien, Italien, Frankreich und Deutschland ebenfalls zwischen 26% und 31%, gaben die baltischen Staaten ca. 13% aus, die Slowakei 17%, Tschechien 20% und Ungarn 21% (vgl. Eurostat 2008a, 238).[8]

Noch eine weitere Kennziffer sei erwähnt: Die Lebenserwartung entwickelte sich in der Region unterschiedlich. Während sie in Russland und einigen weiteren post-sowjetischen Gesellschaften sank (Sowjetunion 1987: 70 Jahre, Russland 2000: 67 Jahre) und in Südosteuropa stagnierte, stieg sie in Ostmitteleuropa um ca. 2 Jahre seit 1989 an (vgl. HD Report 1990, 129 und 131; HD-Report 2003, 262 f). Sie ist damit allerdings weniger stark gestiegen als in den Ländern Westeuropas im selben Zeitraum. Das kann als symptomatisch für die allgemeine Lage angesehen werden: während 1989 die Hoffnung auf eine rasche aufholende Entwicklung gegenüber dem Westen bestand, zeigt sich inzwischen, dass es sowohl wirtschaftlich noch sehr lange ein deutlich niedrigeres Entwicklungsniveau der osteuropäischen Staaten im Vergleich zum Westen geben wird, als auch sich der Abstand zum sozialen Niveau des Westens auf einigen Gebieten nicht nur nicht verringert, sondern sogar vergrößert hat.

4. ALTERNATIVE ZUKÜNFTE DER DEMOKRATIE IN OSTEUROPA

Der Versuch Alternativen zu skizzieren, soll nicht als Versprechen einer Voraussage der einen Zukunft missverstanden werden. Es handelt sich bei den Erwägungen nur um Möglichkeiten von Zukunft. Ihre Realisierung hängt weitgehend davon ab, ob sich politische Kräfte finden, die für sie eintreten. Ob es dazu kommen wird, vermag ich als Wissenschaftler selbstverständlich nicht vorauszusagen.[9]

Grundlage der Prognose sind die skizzierten Frustrationen in der Bevölkerung angesichts der Ergebnisse des sozialen Wandels. Sie könnten durchaus das Material von hitzigen politischen Auseinandersetzungen abgeben. Und sie tun es schon heute. Die beschriebenen Frustrationen sind eine wichtige Ursache für die hohe politische Instabilität in der Region. Fast nie wurden seit 1989 Regierungen im Amt bestätigt. In den letzten Jahren kommt es immer wieder zu Überraschungssiegen populistischer Parteien. Diese Instabilität der demokratischen Ordnungen und ihre hohe Anfälligkeit für populistische Kampagnen stellen einen der beiden Trends dar, welcher sich in der ganzen Region zukünftig durchaus noch stärker ausprägen könnte (vgl. Segert 2008).

Der andere Trend könnte in einer Verstärkung der sozialen Orientierung der Politik bestehen, im Sinne des vom Europäischen Gewerkschaftsbund während des Protesttages Mitte Mai

[8] Die Sozialtransfers sorgen in allen EU-Ländern dafür, dass sich die Gruppe der armutsgefährdeten Personen deutlich verringert, im EU25-Schnitt im Jahr 2005 von 26% auf 16% der Bevölkerung. In einigen der neuen EU-Staaten jedoch ist wegen der geringeren Sozialtransfers die Quote deutlich weniger stark gesunken, so v.a. in den baltischen Staaten, in denen diese Gruppe nach Sozialtransfers immer noch 18%-21% ausmachte (vgl. Eurostat 2008a, 224).

[9] Darüber hinaus wäre es wichtig, die Unterschiede in den post-sozialistischen Kapitalismen zu berücksichtigen, die sich in der Region nach 1989 herausgebildet haben. Das kann hier nicht geschehen. Insofern geht es im Folgenden um zwei sehr allgemeine Trends der Entwicklung, die in den verschiedenen Ländern unter je unterschiedlicher Akteurskonstellation im Detail auch anders ausfallen können. Vgl. zu diesen differenzierten Gestaltungen des osteuropäischen postsozialistischen Kapitalismus drei Modelle und deren Begründung in Bohle/Grescovits (2007).

2009 geforderten sozialen „New Deal“. Ich will mich hier nur noch kurz zu diesem zweiten Trend äußern.

Die Grundlage für eine solche mögliche Alternative in Form einer sozialeren Gestaltung des osteuropäischen Kapitalismus, scheint mir in folgenden Faktoren zu bestehen: Da die ursprünglichen Erwartungen der Bevölkerung an den Systemwechsel 1989 von der Erwartung eines sozial ausgeglichenen Kapitalismus getragen waren, würde eine Umkehr in diese Richtung von der Bevölkerung wohl unterstützt werden. Auf diesem Weg wäre dann jedenfalls eine stabilere Verankerung der Demokratie zu erreichen. Das ist keine Frage allein des wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus. Zwar ließe sich in Osteuropa nicht ein gleich hohes Niveau sozialer Absicherung wie in den gut funktionierenden Wirtschaften Skandinaviens oder des westlichen Mitteleuropa erreichen, jedoch eine stärkere Sozialpolitik gemessen an der gegenwärtigen osteuropäischen Realität wäre möglich. In einigen Ländern Osteuropas fanden in den letzten Jahren erstmals seit 1989 machtvolle Streiks für soziale Ziele statt. So nahmen im Sommer 2008 insgesamt eine Million Beschäftigte in Tschechien an einem Warnstreik gegen die Privatisierung von Krankenhäusern und die Einführung von Arzt- und Krankenhausgebühren teil.[10] In Slowenien wurde 2008 durch Aktionen der Gewerkschaften die Einführung einer „Flat tax“ verhindert.

Das wichtigste Hindernis für die Realisierung einer sozialen Alternative lässt sich allerdings ebenso klar in den heutigen Bedingungen von Politik in Osteuropa erkennen: Eine sozial ausgewogenere Politik benötigt starke Akteure nicht nur auf gewerkschaftlicher Ebene, sondern auch auf der Ebene der politischen Klassen. Am ehesten sind sie bei der politischen Linken zu vermuten, die sich auch in Osteuropa vorwiegend aus der Sozialdemokratie rekrutiert. Im postsozialistischen Osteuropa sind aber gerade jene Parteien und PolitikerInnen der Linken erstaunlich schwach.

Deren Schwäche wird dabei nicht an der Zahl ihrer Regierungsteilnahmen gemessen.[11] Das Problem ist, dass jene Parteien in der Regel keine starke linke Wirtschafts- und Sozialpolitik betreiben bzw. durch ihre Politik die sozialen Ungleichgewichte sogar weiter ausbauen. Hier ist Abhilfe nötig. In der Wahlbevölkerung jedenfalls ließe sich Unterstützung für jene soziale Alternative finden. Die messbaren Erwartungen lassen das erkennen. In Ostdeutschland existiert darüber hinaus die Ressource alternativer Entwicklungsmodelle aus der Zeit des Herbstes 1989 (vgl. Segert 2009), die sich zumindest dann aktualisieren ließe, wenn es innerhalb der deutschen Linken zu einer kritischeren Reflexion der Politik der deutschen Einheit des Jahres 1990 kommen würde.

Die Ansätze für jene Wende hin zu einer sozial ausgleichenden Politik bestehen also in:

1. den Erwartungen von Bevölkerungsmehrheiten in Osteuropa an die Politik,
2. in Ansätzen in der gewerkschaftlichen Strategie in der Region,
3. in der Existenz linker politischer Parteien, auch wenn gerade sie sich schon einige Jahre in einer Defensivposition befinden.

---

[10] Siehe den Bericht von „Radio Prag“ vom 24. 06. 2008, der sich auf eine Meldung von ČTK beruft. http://www.radio.cz/de/nachrichten/105457, gelesen am 29. 07. 2009.

[11] Im Sommer 2009 waren sie in der Slowakei, in Ungarn, Slowenien und Rumänien an der Regierung, eine kleine sozialdemokratische Partei ist Teil der serbischen Regierungskoalition, bis zur Parlamentswahl im Sommer 2009 regierten sie in Bulgarien, in Tschechien stützen die Sozialdemokratien die gegenwärtige Beamtenregierung. Der bulgarische, estnische und der mazedonische Präsident sind mit der Sozialdemokratie verbunden.

Die Linke Osteuropas könnte allerdings selbst dann, wenn sie politisch stärker werden würde, die erforderliche soziale Wende nicht allein auf nationalstaatlicher Ebene vollziehen. Auch das ist eine Lehre aus dem Transformationsprozess der letzten beiden Jahrzehnte, der immer auch durch die Einflüsse aus der EU oder der internationalen Finanzinstitutionen in eine neoliberale wirtschaftliche Richtung gesteuert worden ist. Für ein Umsteuern wären der Ausbau aller bisherigen Instrumente sozialer Kohäsion in der EU und das Abgehen von dem Konzept Europas nur als einem liberalisierten Wirtschaftsraum nötig. Aber auch auf transnationaler Ebene gibt es Ansätze für eine alternative Politik in Gestalt des europäischen Sozialforums oder der gewerkschaftlichen Zusammenarbeit. Die Gewerkschaften stellten erstmals europaweite Forderungen nach höheren Löhnen auf: So fand im April 2008 eine solche Demonstration mit 50.000 TeilnehmerInnen parallel zur Tagung der EU-Finanzminister in Ljubljana statt. Jenes zukünftige soziale Europa würde sich jedenfalls auf das Erbe der beiden Sozialstaaten der Vergangenheit stützen können. Es wäre deren zeitgemäße Erneuerung.

BIBLIOGRAPHIE

Bohle, Dorothee und Béla *Grescovits* (2007), Neoliberalismus, eingebetteter Neoliberalismus und Neo-Korporatismus: Sozialistische Hinterlassenschaften, transnationale Integration und Diversität osteuropäischer Kapitalismen, in: Dieter *Segert* (Hg.), Postsozialismus. Hinterlassenschaften des Staatssozialismus und neue Kapitalismen in Europa, Wien, 185-205.

Boyer, Christoph (2008), Zwischen Pfadabhängigkeit und Zäsur: ost- und westeuropäische Sozialstaaten seit den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts, in: Konrad H. *Jarausch* (Hg.), Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen, 103–119.

Canditate Countries Eurobarometer (2003), Eurobarometer 2003.2: Public opinion in the candidate countries, Full Report, 20; download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/cceb/2003/2003.2_full_report_final.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Canditate Countries Eurobarometer (2004), Annexes, 2004.1, B-79, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/cceb2004.1anx.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Crouch, Collin (2009), Postdemokratie, Frankfurt am Main.

Dalos, György (2009), Der Vorhang geht auf – das Ende der Diktaturen in Osteuropa, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (= Lizenzausgabe des Beck Verlages München).

Die Presse (2007), „Pessimismus führt zu Reformstillstand“, 29. 11. 2007, 25.

EBRD (2009), EBDR Homepage, Countries and Topics, download: http://www.ebrd.com/country/index.htm, gelesen am 29. 07. 2009.

Eurobarometer 61 (2004), Public opinion in the European Union, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb61/eb61_en.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Eurobarometer 68 (2008), Public opinion in the European Union, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb68/eb_68_en.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Eurobarometer 69 (2009), Public opinion in the European Union, download: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb69/eb69_annexes.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Eurostat (2008a), Eurostat Jahrbuch 2008, Lebensbedingungen und Wohlfahrt, download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/eurostat_yearbook; gelesen am 09. 07. 2009.

Eurostat (2008b), Eurostat Jahrbuch der Regionen 2008 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/

cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-08-001/EN/KS-HA-08-001-EN.PDF, gelesen am 16. 07. 2009.

*Eurostat (*2009), Am meisten besuchte Datenbank-Tabellen: Beschäftigungsquote; download: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home; gelesen am 24. 08. 2010.

HD-Report (1990), Human Development Report, download: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990/chapters, gelesen am 16. 07. 2009.

HD-Report (2003), Human Development Report, download: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2003/chapters, gelesen am 16. 07. 2009.

Kornai, János (2006), The Great Transformation of Central and Eastern Europe. Successes and Disappointment, in: Economics of Transition 14 (2006) 2, 204-244.

Russlandanalysen 182: Russland-Analysen der Forschungsstelle Osteuropa der Universität Bremen, 08. 05. 2009, http://www.laender-analysen.de/russland/, gelesen am 10. 12. 2009.

Segert, Dieter (2008), Parteiendemokratie in der Krise. Gründe und Grundlagen in Ostmitteleuropa, in: Osteuropa 2008/1, 49-62.

Segert, Dieter (2009), Maintaining socialism by reforming it – GDR discourses in autumn 1989, in: tr@nsit online, download: http://www.iwm.at/index.php?eption=com_content&task=view&id=176&Itemid=231.

Sozialreport (2008), Daten und Fakten zur sozialen Lage in den neuen Bundesländern, erarbeitet vom Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrum Berlin-Brandenburg im Auftrag des Bundesverbandes der Volkssolidarität, Berlin, Dezember 2008 (verantwortlich Rainhard Liebscher), download: http://www.sfz-ev.de/Publikationen/Sozialreport/SR_2008/SR2008.pdf, gelesen am 18. 07. 2009.

Staritz, Dietrich (1996), Geschichte der DDR. Erweiterte Neuauflage, Frankfurt am Main.