

Transit

EUROPÄISCHE REVUE

Über Solidarität

Sozialmodelle in Europa und den USA

- | | |
|----------------------------|---|
| Ira Katznelson | Jenseits heutiger Modelle |
| E. Black / M. Black | Bruchlinien in der amerikanischen Politik |
| Claus Offe | Reformen nach dem Staatssozialismus |
| Janos M. Kovacs | Worte zu Schwertern. Sozialpolitik in Osteuropa |
| Marek Rymysza | Sozialpolitik und soziale Bindungen |
| Charles Hirschman | Die USA und ihre Einwanderer |
| Rainer Münz | Altes Europa. Ein Blick ins 21. Jahrhundert |
| Paul Pierson | USA: Transformation des Gesellschaftsvertrags |
| Joakim Palme | Modernisierung der sozialen Vorsorge in Europa |
| Jane Lewis | Strukturwandel der Familie |
| Kurt Biedenkopf | Die Zukunft der sozialen Sicherheit |
| Maria Tomak | Off the Map (Slovakia) 2003. Photographien |

Transit wird herausgegeben am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien und erscheint im Verlag Neue Kritik, Frankfurt am Main.

Herausgeber: Krzysztof Michalski (Wien/Boston)

Redaktion: Klaus Nellen (Wien)

Redaktionsassistentz: Doris Urbanek

Redaktionskomitee: Jan Blonski (Krakau), Peter Demetz (New Haven), Timothy Garton Ash (Oxford), Jacqueline Hénard (Paris), Tony Judt (New York), Cornelia Klinger (Wien), Janos Matyas Kovacs (Budapest/Wien), Claus Leggewie (Gießen), Jacques Rupnik (Paris), Aleksander Smolar (Warschau/Paris), Josef Wais (Wien, Photographie)

Beirat: Lord Dahrendorf (London), Bronislaw Geremek (Warschau), Elemer Hankiss (Budapest), Petr Pithart (Prag), Fritz Stern (New York)

Redaktionsanschrift: Transit, Institut für die Wissenschaften vom Menschen, Spittelauer Lände 3, A-1090 Wien, Telefon (+431) 31358-0, Fax (+431) 31358-30 E-mail: transit@iwm.at Web site: www.iwm.at Unverlangte Einsendungen können nicht in jedem Fall beantwortet werden.

Verlagsanschrift: Verlag Neue Kritik, Kettenhofweg 53, D-60325 Frankfurt/Main, Telefon (069) 72 75 76, Fax (069) 72 65 85, E-mail: verlag@neuekritik.de

Das vorliegende Heft erscheint mit freundlicher Unterstützung durch das Bundeskanzleramt, Republik Österreich. Wir danken auch der Kunstsektion des Bundeskanzleramts, die den photographischen Beitrag in diesem Heft gefördert hat.



© IWM 2023.

This work is licensed under CC BY-NC-ND 4.0.

ISSN 0938-2062 / ISBN 978-3-8015-0590-5

Transit ist Partner von *EUROZINE – the netmagazine* (www.eurozine.com), einem Zusammenschluss europäischer Kulturzeitschriften im Internet, sowie von *La République des Idées* (www.repid.com).

Transit is regularly listed in the *International Current Awareness Services*. Selected material is indexed in the International Bibliography of the Social Sciences.

Nachweis für die Photographien: © Julie Denesha 2006 (www.juliedenesha.com); wir danken der Künstlerin für die Erlaubnis zur Reproduktion.

© 2007 für sämtliche Texte und deren Übersetzungen *Transit* / IWM.

Transit 32 (Winter 2006/2007)

Ira Katznelson

Jenseits heutiger Modelle

Einführung

3

Sozialmodelle und regionale Integration

Earl Black und Merle Black

Regionale Bruchlinien in der amerikanischen Politik

11

Claus Offe

Wohlfahrtsstaatliche Reformen nach dem Staatssozialismus

31

Janos M. Kovacs

Worte zu Schwertern

Wie in Ostmitteleuropa Wohlfahrtsreformen gezimmert werden

42

Marek Rymysza

Sozialpolitik und soziale Bindungen

67

Sozialmodelle und demographischer Wandel

Charles Hirschman

Die Auswirkungen der Immigration auf die amerikanische Gesellschaft

Ein Blick zurück in die Zukunft

84

Rainer Münz

Altes Europa. Ein Blick ins 21. Jahrhundert

100

Sozialmodelle und politische Systeme

Paul Pierson

*Die politische Transformation des amerikanischen
Gesellschaftsvertrages*

114

Joakim Palme

Die Modernisierung der sozialen Vorsorge in Europa

137

Jane Lewis

Strukturwandel der Familie

Seine Folgen für die Geschlechtergleichheit und
für das europäische Sozialmodell

157

Kurt Biedenkopf

Die Zukunft der sozialen Sicherheit

174

Julie Denesha

Off the Map (Slovakia) 2003. Photographien

nach Seite 136

Zu den Autorinnen und Autoren

178

Ira Katznelson
JENSEITS HEUTIGER MODELLE*
Einführung

Keine der Wertvorstellungen, die von den Öffentlichkeiten Europas und Nordamerikas am höchsten geschätzt werden, hätten ohne jene Reihe von Institutionen und Vorkehrungen, die wir traditionell mit dem Begriff »Wohlfahrtsstaat« verbinden, eine große Chance zu überleben, geschweige denn zu gedeihen. Ob es sich um die Prinzipien liberaler demokratischer Politik handelt – freie Wahlen, freie Meinungsäußerung, kultureller Pluralismus, Rechtsstaatlichkeit; oder ob es um das demokratische Bewusstsein geht, durch das die Bürger zu aktiven Teilnehmern am politischen Leben werden; oder ob die Ideale und Normen der kapitalistischen Marktwirtschaft zur Debatte stehen – stets kam hierbei, zumal seit den Jahren der Weltwirtschaftskrise und des Zweiten Weltkrieges, den Wohlfahrtsstaaten und ihrer Funktion, die Risiken und Unsicherheiten freier Gesellschaften abzufedern, eine grundlegende Bedeutung zu.

Natürlich bewegen sich nicht alle Wohlfahrtsstaaten in diesem Rahmen. Die moderne Sozialversicherung erhielt ihre erste Ausgestaltung unter der schwerlich liberal zu nennenden Herrschaft Bismarcks. Faschistische Staaten aller Couleurs und kommunistische Regierungen verschiedenster Art nutzten allesamt dirigistische Instrumente, um ihren Bevölkerungen mittels sozialpolitischer Maßnahmen wie Renten, Gesundheitsfürsorge, Kindergeld ein beachtliches Maß an ökonomischer Sicherheit zu bieten. Oft stellten diese illiberalen Regime die Sicherheit, die sie zu bieten hatten, dem für die liberalen, demokratischen, kapitalistischen Länder typischen hohen Grad an Ungleichheit, Unsicherheit und Konkurrenzangst gegenüber.

* Die Beiträge in diesem Heft gehen zurück auf die Konferenz »Cultural and Political Conditions for the Reform of Social Models in Europe and the U.S.«, die am 19. und 20. Mai 2006 vom Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) in Wien organisiert wurde. Gastgeber war das österreichische Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, mit Unterstützung durch die Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit der Europäischen Kommission. Wir danken Ira Katznelson, Ruggles Professor of Political Science and History, Columbia University, für seinen fachlichen Rat. (Anm. d. Redaktion)

Der ideologische Anspruch der autoritären und totalitären Staaten, für das Wohlergehen ihrer Völker weit besser Sorge zu tragen, hatte seine größte Überzeugungskraft in der ersten Hälfte des zwanzigsten Jahrhunderts, als die wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen in den liberalen Demokratien des Westens, den neuen wie den alten, lückenhaft, unausgewogen, unentwickelt waren und oft im Widerstreit mit anderen Erfordernissen, etwa marktwirtschaftlicher Leistungskraft, standen. Als dann aber der New Deal in Amerika und verschiedene Formen christdemokratischer und sozialdemokratischer Politik in Europa – zum Teil in Reaktion auf die wohlfahrtsstaatlichen Vorkehrungen ihrer autoritären Gegenspieler – wohlfahrtsstaatliche Systeme entwickelten, die kohärenter, beständiger und effizienter waren, gewannen die Demokratien an Anziehungskraft und Legitimität. Der moderne Wohlfahrtsstaat in den Ländern, die sich heute unter dem Dach der OECD versammeln, hat sich als eine praktische und moralische Erfolgsgeschichte erwiesen.

Quer durch diese Länder gibt es eine große Bandbreite von Politiken und Institutionen, die mit dem Begriff »Wohlfahrtsstaat« belegt wurden. Auffällig ist, dass sie überall ähnliche Züge aufweisen. Die modernen wohlfahrtsstaatlichen Systeme in den liberalen Demokratien hatten zur Voraussetzung freie politische Institutionen, Marktmechanismen in den Sphären der Arbeit, des Kapitals und des Konsums, eine Klassengesellschaft, Möglichkeiten für räumliche und gesellschaftliche Mobilität sowie einen großen, dem Privat- und Familienleben vorbehaltenen Bereich. Die Verantwortung für die Schaffung eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit wurde nicht einfach dem Staat oder seinen Organisationen zugewiesen, sondern auch die Familien, religiöse Einrichtungen, bürgergesellschaftliche Wohlfahrtsorganisationen, Wirtschaftsunternehmen, Versicherungsgesellschaften und Gewerkschaften beteiligten sich an der Aufgabe. Den tragenden Grund freilich bildete letztlich die Verantwortung des politischen Gemeinwesens.

Das Repertoire von Politiken, die diese Wohlfahrtstaaten im Fortgang entwickelten und anwandten, war in weiten Teilen vergleichbar. Eine Hauptform der Vorsorge – in den meisten Fällen die hervorstechendste – bildet die Sozialversicherung. Die Mitglieder der Gesellschaft zahlen Steuern verschiedener Art, um Rücklagen zu bilden oder Beiträge zu Aufwendungen zu leisten, die über Notlagen im Leben hinweghelfen sollen. Einige dieser Aufwendungen sind unvermeidlich, weil altersbe-

dingt. Wenn die Menschen entweder zu jung oder zu alt für den Arbeitsmarkt sind, benötigen sie verschieden geartete Unterstützung in Form von Einkommen oder Dienstleistungen. Andere Aufwendungen stehen im Zusammenhang mit der Tatsache, dass viele Menschen im Laufe ihres Arbeitslebens aus dem Arbeitsmarkt herausfallen oder Übergänge bewältigen müssen, die manchmal schwierig sind und sie in eine prekäre Situation bringen. Die Wohlfahrtsstaaten sichern gegen Arbeitslosigkeit ab und bieten oft ein Instrumentarium, um Menschen den Wechsel aus einem bestimmten Job oder Beruf in einen anderen zu ermöglichen. Da die natürliche Funktionsweise kapitalistischer Ökonomien zu großen Diskrepanzen in Reichtum und Einkommen führen kann, beschränken die Wohlfahrtsstaaten diese durch die Umverteilung von Einkommen und Dienstleistungen, gewöhnlich auf dem Wege einer progressiven Besteuerung. Überall geht der Wohlfahrtsstaat Hand in Hand mit einem beträchtlichen Maß an Egalitarismus, vor allem, indem er den Umfang und die Kosten der Ungleichheit einschränkt.

Innerhalb dieses gemeinsamen Musters lassen sich wichtige Abweichungen in der Orientierung feststellen. Manche Wohlfahrtsstaaten sehen in der Sozialpolitik eine Ansammlung von sozialen Rechten, die dem Gemeinwesen ebenso »heilig« sind wie die durch Liberalismus und Demokratie bestimmten politischen Rechte; das heißt, sie sehen darin Grundbedingungen der Wirklichkeit, auf die die Bürger einen Anspruch haben und die ihnen nicht auf gesetzlichem Wege oder nach politischem Belieben genommen werden können. Andere stehen dem Wohlfahrtsstaat eher widerwillig gegenüber und betrachten ihn als notwendiges Übel. Dieses Spektrum unterschiedlicher Einstellungen findet man sowohl im Verhältnis der Länder zueinander als auch in den internen politischen Systemen der einzelnen Länder. Tatsächlich verdankt sich die moderne Parteienlandschaft in einem beträchtlichen Maß unterschiedlichen Ansichten über die Ziele und den Umfang wohlfahrtsstaatlicher Politik (nicht allerdings über die Existenzberechtigung des Wohlfahrtsstaats als solchen, der mittlerweile in allen Ländern Europas und Nordamerikas eine unangefochtene »Gegebenheit« darstellt).

Diese Unterschiede in Prinzip und Intention finden ihren Ausdruck in der Vielfalt der implementierten Sozialpolitiken. Welche Art von Wohlfahrtsstaat angestrebt wird, hängt von einem Bezugsrahmen ab, der geprägt ist durch frühere Entscheidungen, durch die herrschende Vorstellung von

dem, was ein gesellschaftlich vertretbares Subsistenzminimum darstellt, durch den Konkurrenzkampf der Parteien, durch die in der Öffentlichkeit verhandelten Ideen und durch die praktische Erfahrung, was gut funktioniert und was nicht. Auf die Wahl zwischen den Optionen wirken auch andere Faktoren ein, etwa der Charakter, den der Kapitalismus in einem bestimmten Land aufweist, sein Ort und sein Erfolg innerhalb der Weltwirtschaft, demographischer Druck, regionale Eigentümlichkeiten, steuerliche Gegebenheiten und (Bewunderung oder Ablehnung erregende) Vergleiche mit den Erfahrungen anderer.

Aus diesem komplexen Feld von Wahlmöglichkeiten kristallisieren sich am Ende verschiedene »sozialpolitische Modelle« heraus. Gegenwärtig gibt es dafür im Repertoire der politischen Wissenschaften zwei Hauptklassifizierungsweisen.

Nach der ersten Methode werden Modelltypen nach ihrem Verhältnis zu umfassenderen ideologischen Zielsetzungen und institutionellen Strukturen unterschieden. Dieser Ansatz, der eng mit dem Namen Gösta Esping-Andersen verknüpft ist, ermöglicht es, konservativ-korporative, liberale und sozialdemokratische wohlfahrtsstaatliche Modelle zu unterscheiden. Konservative Wohlfahrtsstaaten stützen sich zumeist auf starke katholische bzw. christdemokratische Traditionen und legen das Schwergewicht auf die Pflege des Familienlebens und auf soziale Verantwortung. Obwohl bereit zu großzügigen Vorsorgeleistungen, lassen sie die außerhalb der Marktsphäre bestehenden sozialen Rangordnungen unangetastet. Liberale Wohlfahrtsstaaten setzen staatliche Maßnahmen in der Hauptsache als Stütze und Hilfsmittel für ein erfolgreiches Funktionieren des Marktes ein; solche Wohlfahrtsstaaten verstehen sich als Markt-Korrektiv und knüpfen ihre Vorsorgeleistungen oft an Bedürftigkeitskriterien. Die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten hingegen sind bestrebt, so viel vom gesellschaftlichen Leben wie möglich dem Markt – und seinen Risiken und Klassenunterschieden – zu entziehen, um Gleichheit und Sicherheit für die Bürger zu verbessern. Die von der Sozialdemokratie bevorzugten Maßnahmen sind universalistisch und bieten ein hohes Maß an gesicherten sozialen Rechten.

Die zweite, weniger differenzierte Art, Sozialmodelle zu klassifizieren, ist geographischer Natur und stellt einen europäischen und einen amerikanischen Typus einander gegenüber. Der erstere entspringt einer Kombination aus sozialdemokratischen und christdemokratischen Elementen und

tendiert in Richtung einer starken sozialen Vorsorge und einer von Links bis Rechts reichenden Skepsis gegenüber dem Markt; der letztere ist seiner Ideologie und Praxis nach weit marktorientierter und versucht, die Sozialvorsorge auf den geringstmöglichen Umfang zu beschränken. Verfechter des unterstellten europäischen Modells heben seinen Egalitarismus hervor und die Sicherheit, die es gewähre, wohingegen seine Kritiker ihm mangelnde ökonomische Flexibilität und hohe Arbeitslosenraten vorwerfen. Befürworter des amerikanischen Modells preisen seine Fähigkeit, die wirtschaftliche Dynamik zu befördern, während seine Kritiker auf die damit einhergehende soziale Unsicherheit, lückenhafte Vorsorge und das hohe Maß an Ungleichheit verweisen.

Unabhängig davon, welchem Typ sie angehören, waren im vergangenen Vierteljahrhundert alle Wohlfahrtsstaaten beträchtlichem Druck ausgesetzt. Es haben einschneidende Veränderungen stattgefunden: im demographischen Bereich durch den Alterungsprozess der Bevölkerung (was manche Vorsorgemaßnahmen, insbesondere hinsichtlich Renten und Gesundheitsfürsorge, immer teurer werden lässt, während gleichzeitig die finanzielle Basis für diese Programme schrumpft), im Familienleben durch Veränderungen der Familienstruktur und der Geschlechterrollen, in den ökonomischen Strukturen durch die weltwirtschaftlichen Verschränkungen und die Tendenz der Industrie, Arbeitsplätze in ärmere Regionen der Erde mit niedrigen Löhnen zu verlagern, im Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit durch den Niedergang der Gewerkschaften als gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Macht, und auf ideologischem Gebiet, da der Zusammenbruch des Kommunismus und das korrespondierende Vordringen offensiven liberalistischen Denkens wie auch die Verknöcherung der Sozialdemokratie zu einer Verschiebung der Normenlandschaft nach rechts geführt haben. Unter diesen Umständen ist die Zukunft der Wohlfahrtsstaaten ungewiss geworden. Ja, sie gibt Anlass zur Sorge, zumal, wenn man der Überzeugung ist, dass der Erfolg der westlichen Welt seit dem Zweiten Weltkrieg sowohl auf ökonomischem Gebiet als auch hinsichtlich ihrer demokratischen Legitimität und ihres inneren Friedens in hohem Maße dem Erfolg ihrer verschiedenen Wohlfahrtsstaaten zu verdanken ist.

Wichtig und reizvoll an den im vorliegenden Heft versammelten Beiträgen ist die – oft überraschende – Art und Weise, wie diesen Problemen nachgegangen wird. Zusammen genommen, komplizieren die gewonne-

nen Ergebnisse das Bild, das die vorhandenen wohlfahrtsstaatlichen Modelle heute bieten, während sie neue analytische Perspektiven eröffnen. Den Anfang des Heftes bilden die Beiträge von Earl und Merle Black über die regionale Verteilung (partei-)politischer Präferenzen in den USA und deren Implikationen für mögliche Reformen. Offe und Kovacs untersuchen die komplexen politischen Diskurse und pragmatischen Erfindungen in den noch jungen Demokratien Mittel- und Osteuropas, wo Politik häufig von krassen Schwankungen, einem zyklischen Hin und Her zwischen Vetternwirtschaft und Reform und von sich oft dramatisch zuspitzenden Perioden der Unsicherheit geprägt ist. Rymysa zeigt, wie die Vielfalt politischer Kulturen in der Region spezifische Formen sozialer Bindung und Solidarität hervorgebracht hat. Überall in Europa, und ebenso in Nordamerika, gehen sozialpolitische Entscheidungen über einfache Problemlösungen hinaus, insofern sie immer auch Fragen der Solidarität berühren.

Der Eintritt der postkommunistischen Staaten – Länder mit dramatisch abweichenden Bruttoinlandsprodukten, Arbeitsmarktstrukturen und Formen sozialer Absicherung – in die Sphäre der westlichen Institutionen hat die Bandbreite der politischen Traditionen, Erfahrungen und Normen Europas erweitert. Die Wohlfahrtssysteme der Länder im Osten lassen sich weder ohne weiteres in das Europa-Amerika-Schema noch in die simple Triade aus liberalem, konservativem und sozialdemokratischem Wohlfahrtsstaat einordnen. Vielmehr findet hier ein Prozess des Experimentierens und Improvisierens statt, voller Fallgruben auf dem weiteren Weg der europäischen Integration.

Interessante Parallelen bietet hier der Süden der Vereinigten Staaten, jener Landesteil, der einst Sklaverei betrieb und bis in die sechziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts strikte Rassentrennung praktizierte. Der Süden bildet einen in ökonomischer, sozialer, demographischer, politischer und ideologischer Hinsicht eigentümlichen Teil des Landes und hat zwangsläufig zu einer großen Variationsbreite in der Wohlfahrtspolitik des föderalen Systems geführt, verstärkt durch dramatische Unterschiede im Wahlverhalten und in den politischen Präferenzen der Bevölkerung. Seit der Bürgerrechtsbewegung hat der Süden seinen eigenen »Übergang zur Demokratie« erlebt; seine Geschichte lädt zum Vergleich mit den Veränderungen ein, die heute im erweiterten Europa im Gange sind.

Die Beiträge von Hirschman und Münz im zweiten Teil des Heftes rufen uns in Erinnerung, dass die Arbeit mit »Sozialmodellen« ohne ein Ver-

ständnis demographischer Faktoren unmöglich ist. Die außerordentliche Dynamik der Geschichte der Einwanderung in die Vereinigten Staaten stellt bis heute eine Herausforderung für die kollektive Solidarität dar. Auch in Europa hat sich die Zuwanderung markant beschleunigt, bei gleichzeitigem Abbau der Schranken für innereuropäische Freizügigkeit. Die tiefgreifenden Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur der USA wie Europas haben massive Auswirkungen auf die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats, gleich welchen Typs. Insbesondere führt die Kombination wachsender Lebenserwartung und sinkender Geburtenrate zu Finanzierungsdilemmas und stellt die Generationengerechtigkeit in Frage. Diese Probleme verlangen nach Lösungen, für die die bisherigen Geschichten und Modelle kaum eine Orientierung bieten.

Die Herausforderungen an Reform und Wandel sind zutiefst politisch. Die Beiträge im dritten Teil beleuchten Ähnlichkeiten und Unterschiede in der Art und Weise, wie Reformen sich mit den gegebenen Machtverhältnissen auseinandersetzen müssen. Pierson hebt die umfassenden ideologischen und parteipolitischen Gewichtsverschiebungen in den Vereinigten Staaten hervor und zeigt, wo Reformen erfolgreich waren oder fehlschlugen, aus welchen Gründen es zu Pattsituationen kam und welche Lehren andere daraus ziehen können. Im Blick auf das Reformgeschehen im »älteren« Europa untersucht Palme, wie der Nexus der regionalen Integration zu einem konstitutiven Aspekt nationaler wohlfahrtsstaatlicher Politik geworden ist. Lewis hilft uns zu verstehen, wie der Wandel gesellschaftlicher Normen im Hinblick auf Geschlechterrollen und die Aufgabenverteilung in der Familie in dynamischer Wechselwirkung steht mit Reformen in der staatlichen Sozialpolitik. Und Biedenkopf fordert uns, die Bewohner Europas und Nordamerikas, der reichen Regionen der Erde, dazu auf, angesichts der demographischen, ökonomischen, technologischen und globalisierungsbedingten Herausforderungen, vor denen wir stehen, unsere Bildungsmodelle zu überdenken.

Die hier vorgelegten Untersuchungen zu regionale Differenzen, Bevölkerungsstruktur und politischen Systemen als Bedingungen sozialer Reformen vertiefen unser Verständnis für die Vielfalt bestehender Lösungsversuche. Die Autoren zeigen die innere Komplexität der Problematik und machen Ähnlichkeiten und Differenzen sichtbar, die oft nicht mit den hergebrachten Kategorien zusammenfallen. Auf diese Weise erweitern sie unseren Sinn für künftige Optionen. Zusammen genommen bieten die

Beiträge ein ungewöhnlich nützliches Instrumentarium für das Nachdenken darüber, was die Europäer in einem erweiterten und kulturell vielgestaltigen Europa und die Amerikaner unter Bedingungen wachsenden Drucks heute tun können, um das Fortleben ihrer Wohlfahrtsstaaten und damit das Gedeihen ihrer Gesellschaften im neuen Jahrhundert zu sichern.

Aus dem Englischen von Ulrich Enderwitz

Earl Black und Merle Black
REGIONALE BRUCHLINIEN
IN DER AMERIKANISCHEN POLITIK

Regionen und Politik

Die heftigen Schlachten zwischen Republikanern und Demokraten um die Herrschaft im Weißen Haus und im Kongress sind stark geprägt von Faktoren, die den Unterschieden zwischen den Regionen des Landes entspringen.¹ Beide Parteien haben sich im Lauf der Zeit ihre jeweiligen regionalen Hochburgen zugelegt: die Republikaner den Süden und die Mountains/Plains-Staaten (Colorado, Kansas, Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Utah, Wyoming), die Demokraten den Nordosten und die Westküste. Der Mittelwesten ist eine Schaukelregion.

Die Wahlen des Jahres 2004 illustrieren die Bedeutung der Regionen in der US-Politik von heute. Die Republikaner errangen in ihren beiden regionalen Hochburgen alle Wahlmännerstimmen und eine deutliche Mehrheit der Sitze sowohl im Repräsentantenhaus (im Folgenden auch »Haus« genannt) als auch im Senat. Der Mittelwesten lieferte eine knappe Mehrheit für die Republikaner bei der Präsidentenwahl und eine klarere republikanische Mehrheit bei den Wahlen zum Haus, während die Demokraten bei denselben Wahlen in denselben Staaten deutlich mehr Senatssitze errangen.

Aus den stark divergierenden regionalen Resultaten ergaben sich auf nationaler Ebene knappe Siege für die Republikanische Partei bei allen drei Wahlen: für das Präsidentenamt, den Senat und das Haus. Solche knappen und umkämpften Wahlen zu diesen drei Säulen der nationalen Regierung sind für die USA ein ziemlich neues Phänomen. Weil Vorteile der einen Partei in bestimmten Regionen von Schwächen in anderen Regionen aufgewogen werden und weil weder Demokraten noch Republikaner Mehrheiten auf nationaler Ebene einfach durch einen stetigen Ausbau ihrer regionalen Hochburgen herbeizaubern können, bleiben die beiden Parteien in einem perennierenden Machtkampf verfangen, in dem bei jeder Wahl zu jeder nationalen Institution Sieg und Niederlage gleichermaßen möglich sind.

Beginnen wollen wir unsere Erörterungen zur US-amerikanischen Politik auf der Bundesebene. Die Republikaner haben seit 2001 das Weiße Haus und verfügten bis vor kurzem – über ein Jahrzehnt lang, von 1994 bis 2006 – in beiden Häusern des Kongresses über eine Mehrheit², doch beruhten ihre Wahlerfolge keineswegs auf einer sicheren Mehrheit in der Wählerschaft. Sowohl die Republikanische als auch die Demokratische Partei – im Moment die einzigen realistischen politischen Optionen für die Ausübung politischen Einflusses in den USA –, haben jeweils eine beträchtliche Minderheit der Gesellschaft hinter sich, auf deren Loyalität sie zählen können. Wie die Umfragen vor den Wahllokalen nach der Stimmabgabe (»exit polls«) im Jahr 2004 ergaben, ist der Anteil der Wähler, die sich zu den Republikanern bzw. den Demokraten bekennen, ungefähr gleich groß; die übrigen bezeichneten sich als unabhängig.

Das Schema blieb unverändert, wenn zusätzlich zur Parteiloyalität ideologische Parameter abgefragt wurden. Demokraten und liberal eingestellte Unabhängige bildeten zusammen die Basis der Demokratischen Partei, Republikaner und konservativ orientierte Unabhängige die der Republikanischen Partei. Die *exit polls* von 2004 zeigten ein weitgehendes Patt zwischen den rivalisierenden Parteien: Republikaner und konservative Unabhängige machten zusammen 44 % aus, Demokraten und liberale Unabhängige 43 %.

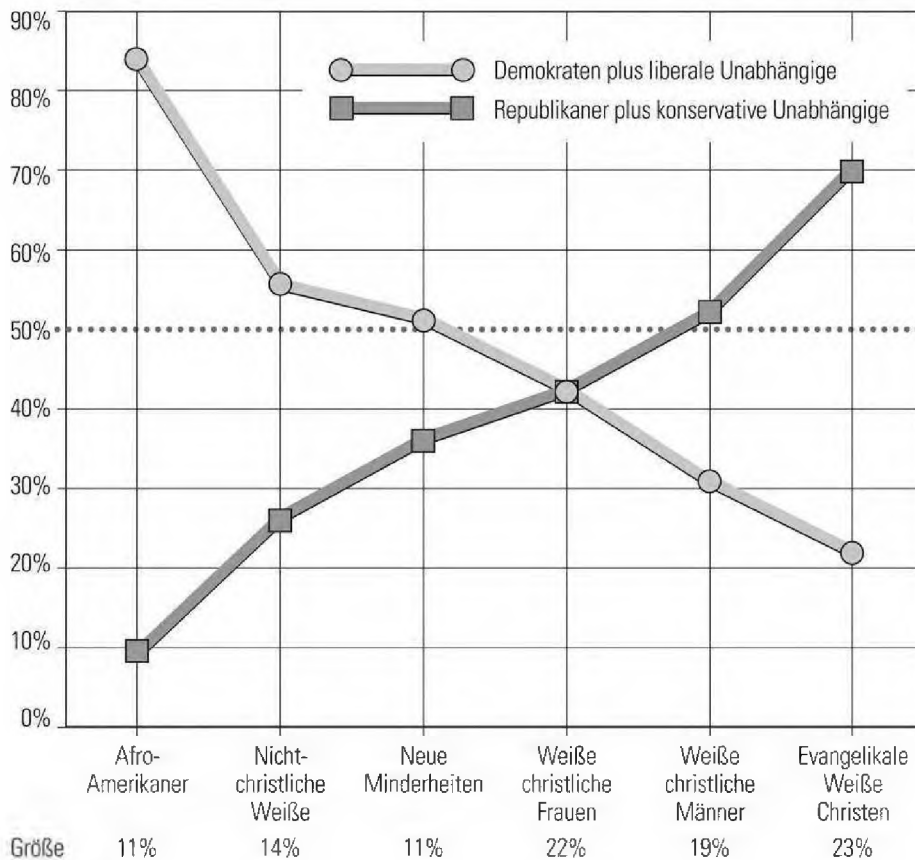
Abb. 1 illustriert die Komplexität der modernen amerikanischen Politik. Hautfarbe, ethnische Zugehörigkeit, Religion und Geschlecht strukturieren das Wahlvolk. Parteipolitische und ideologische Präferenzen zeigen eine starke Varianz, wenn sechs wichtige soziale Gruppen, zwischen denen es keine Überlappungen gibt, auf einem Kontinuum angeordnet werden, das von den »extremen« Anhängern der Demokraten (links) bis zu den »extremen« Gefolgsleuten der Republikaner (rechts) reicht.

Den *exit polls* von 2004 zufolge waren die Afro-Amerikaner die am stärksten pro-Demokratische Gruppe. Die Anhängerschaft der Demokraten umfasste ferner eine leichte Mehrheit der nicht-christlichen weißen Bevölkerung und der sogenannten neuen Minderheiten (Latinos, Asiaten und andere ethnische Gruppen). Dagegen gehörten zur Anhängerschaft der Republikaner eine Mehrheit der weißen Evangelikalen und eine knappe Mehrheit der nicht den Evangelikalen zugehörenden weißen männlichen Christen. Die weißen, sich nicht den Evangelikalen zurechnenden

Abb. 1

Anhänger der beiden großen Parteien landesweit, 2004

Quelle: Exit Poll 2004



christlichen Frauen, die große »Schaukelgruppe« in der amerikanischen Wählerschaft von heute, teilten ihre parteipolitische und ideologische Präferenz zu gleichen Teilen zwischen den beiden Parteien auf.

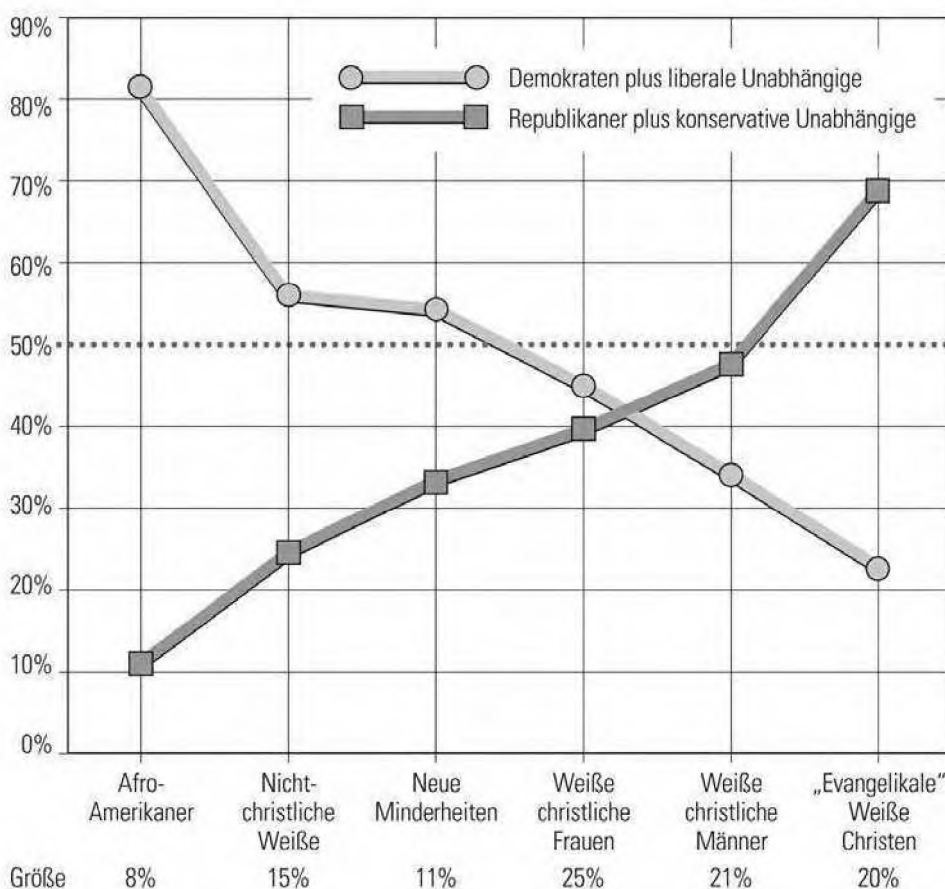
Diese sozialen Gruppen sind nicht gleichmäßig über die Vereinigten Staaten verteilt. Ihr Anteil variiert im Gegenteil sehr stark von Region zu Region. Die Schöpfer der US-Verfassung gestalteten das Wahlrecht bewusst so, dass die entscheidende Rolle den Einzelstaaten zufällt. Die Wahlen für das Präsidentenamt und den Kongress werden in den USA dadurch gewonnen, dass die Parteien bzw. ihre Kandidaten in möglichst vielen Einzelstaaten bzw., bei der Wahl zum Repräsentantenhaus, in möglichst vielen Wahlbezirken die Mehrheit zu erringen versuchen. In den zähen Kämpfen zwischen den rivalisierenden Parteien spielen geographische Unterschiede eine zentrale Rolle, wobei wir uns hier auf regionale und »sektionale«, d.h. vor allem den Nord-Süd-Unterschied betreffende Muster konzentrieren werden.

Die Diskrepanz zwischen dem Norden und dem Süden war lange Zeit das Paradebeispiel für einen geographisch determinierten politischen Ant-

Abb. 2a

Anhängerschaft der Parteien in den Nordstaaten 2004

Quelle: Exit Poll 2004



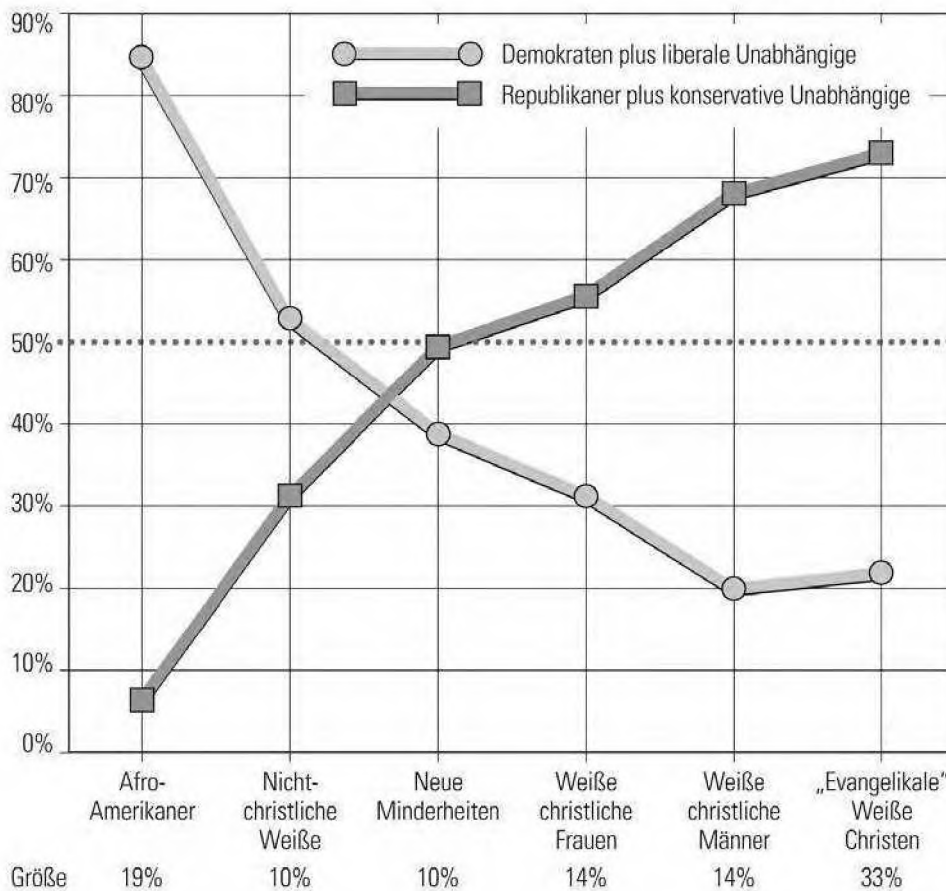
agonismus innerhalb der Vereinigten Staaten. Die Abbildungen 2a und 2b zeigen die divergierenden Wählerloyalitäten in den nördlichen und südlichen Staaten der Union bei den Wahlen von 2004. Wir definieren »den Süden« als die elf Staaten, die sich 1861 der Konföderation anschlossen, und behandeln den Rest des Landes als »Norden« oder »Nicht-Süden«.³ Im Norden waren die Demokraten 2004 geringfügig stärker als die Republikaner (44 gegenüber 42 %). Ganz anders im Süden: Hier brachten es Republikaner und konservative Unabhängige auf 50 %, während Demokraten und liberale Unabhängige nur 39 % der Wählerschaft ausmachten.

Im Norden zählte eine jeweils deutliche Mehrheit der Afro-Amerikaner, der nichtchristlichen Weißen und der neuen Minderheiten zu den Demokraten und liberalen Unabhängigen, ebenso eine knappe Mehrzahl der weißen nicht-evangelikalen christlichen Frauen (Abb. 2a). Unter den nicht-evangelikalen weißen männlichen Christen fand sich eine Mehrzahl von Republikanern und konservativen Unabhängigen, doch nur bei einer Gruppe, der der weißen evangelikalen Christen, verfügten die Republikaner über einen Anteil von mehr als 50 %. Obwohl weiße Christen zwei

Abb. 2b

Anhängerschaft der Parteien in den Südstaaten 2004

Quelle: „Exit Poll“ 2004



Drittel des Wahlvolks in den Staaten des Nordens stellten, legten die drei Gruppen, in die wir die christlichen Wähler eingeteilt haben, sehr unterschiedliche parteipolitische und ideologische Präferenzen an den Tag.

Die Wählerschaft in den Südstaaten zeichnete sich durch einige Besonderheiten aus, sowohl was die Größe bestimmter Wählergruppen als auch was die parteipolitischen und ideologischen Präferenzen innerhalb von Schlüsselgruppen betraf (Abb. 2b). Die gegensätzlichen politischen Präferenzen zweier großer gesellschaftlicher Gruppen, die seit Jahrhunderten miteinander im Clinch liegen - weiße evangelikale Christen (33 % aller Wähler) und Afro-Amerikaner (19 % aller Wähler) -, prägen nach wie vor den politischen Konflikt im Süden. Diese beiden Gruppen, die parteipolitisch und ideologisch am weitesten auseinander liegen (und daher in vielen gesellschaftspolitischen Fragen gegensätzliche Auffassungen vertreten), machten 2004 zusammen mehr als die Hälfte der Wählerschaft der Südstaaten aus. Im Norden hingegen brachten sie es zusammen auf nur 28 %.

Im Süden kamen Demokraten und liberale Unabhängige nur in der Gruppe der Afro-Amerikaner und der nicht-christlichen Weißen auf eine

Mehrheit. Die in jüngster Zeit ausgebrochenen Kontroversen über die Einwanderungspolitik haben sicherlich zu einem Sympathieverlust der Republikaner bei den neuen Minderheiten des Südens geführt, die sich bei den *exit polls* von 2004 immerhin noch knapp zur Hälfte als Republikaner oder konservative Unabhängige bekannt hatten. Die Besonderheit des Südens zeigt sich am deutlichen Übergewicht der Republikaner in allen drei Gruppen weißer Christen.

So wichtig der Kontrast zwischen Nord und Süd ist und bleibt, so notwendig ist es, in der Diskussion über die regionale Diversität der Vereinigten Staaten das traditionelle »sektionalistische« Nord-Süd-Denken zu überwinden. Der »Norden« ist ein weites Feld, er schließt Regionen ein, die eine sehr unterschiedliche soziale, wirtschaftliche, kulturelle, demographische und politische Entwicklung durchlaufen haben. Im Folgenden werden wir zunächst Trends im Süden und in drei Großregionen des Nordens miteinander vergleichen. Dabei werden wir später den Westen noch weiter unterteilen: in die Regionen Mountains/Plains und Pazifikküste.⁴

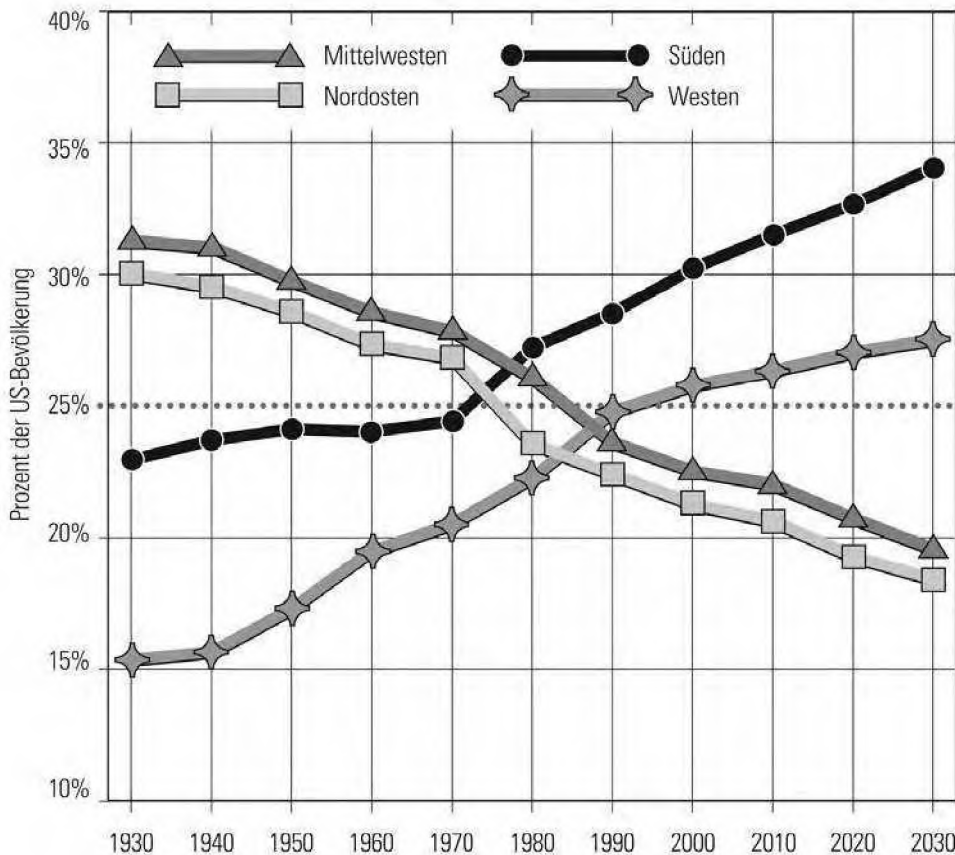
Die Vereinigten Staaten sind eine Nation von kontinentaler Dimension, in der nicht zuletzt relative Bevölkerungsverschiebungen über die Verteilung politischer Macht entscheiden. Nach jeder Volkszählung werden die 435 Sitze im Repräsentantenhaus auf Basis der demographischen Veränderungen seit der vorigen Volkszählung neu unter den 50 Einzelstaaten aufgeteilt. Auch das für die Präsidentenwahl wichtige Wahlmännerkollegium, in dem jedem Staat ein Kontingent von Wahlmännern zusteht, das sich aus der Zahl seiner Repräsentanten plus seiner (zwei) Senatoren errechnet, wird alle zehn Jahre neu kalibriert. Nur der Senat ist immun gegen demographische Veränderungen. Auf jeden Staat entfallen laut Verfassung zwei Senatoren, unabhängig von seiner Größe und Bevölkerungszahl.

Wenn man die dynamischen Kräfte in der modernen amerikanischen Politik verstehen will, ist es von Nutzen, die Staaten in vier Regionen einzuteilen und die wechselnden Anteile der Regionen an der Gesamtbevölkerung des Landes nachzuvollziehen. Wir teilen den Norden des Landes in drei Regionen ein: den Nordosten (11 Staaten und der District of Columbia), den Mittelwesten (10 Staaten) und den Westen (18 Staaten). Basierend auf Volkszählungsdaten des U.S. Bureau of Census, zeigt Abb. 3 die regionalen Bevölkerungsanteile von 1930 bis 2030.

Seit der Ära der Großen Depression hat es in den Regionen der USA enorme Bevölkerungsverluste und -gewinne gegeben. Die großen Verlierer

Abb. 3 **Relative Bevölkerungsentwicklung amerikanischer Regionen**

Quellen: für 1930 bis 2000: die jeweiligen Ausgaben des U.S. Statistical Abstract;
für 2010-2030: Prognosen des U.S. Census Bureau, Statistical Abstract of the United States, 2006, Tab. 19, S. 23.



waren dabei der Mittelwesten und der Nordosten. Zu Zeiten von Franklin D. Roosevelts New Deal waren der Mittelwesten und der Nordosten die beiden großen Kraftzentren der USA. Knapp über 60 % aller Amerikaner lebten in diesen beiden Regionen. In jedem der nachfolgenden Jahrzehnte mussten beide einen stetigen Niedergang ihres relativen Anteils an der Gesamtbevölkerung des Landes hinnehmen. Die Volkszählung von 2000 ergab, dass zu dieser Zeit nur noch 44 % der US-Bevölkerung auf sie entfielen. Die US-Zensusbehörde schätzt, dass bis 2030 der Anteil dieser beiden Regionen an der US-Bevölkerung auf unter 40 % sinken wird.

Eine ganz andere Geschichte lässt sich über den Süden erzählen, eine Geschichte der Bevölkerungsstabilität des Alten Südens, gefolgt von einer Geschichte rasanter Zuwächse für den Neuen Süden. Zwischen 1930 und 1970 lebte weniger als ein Viertel aller US-Amerikaner in den Südstaaten. Die Bundesregierung sorgte mit Maßnahmen zur Beendigung rassistischer Diskriminierungen im öffentlichen Sektor (durch die Bürgerrechtsgesetzgebung von 1964) und zur Durchsetzung des Wahlrechts (durch den Voting Rights Act von 1975) dafür, dass die Rassentrennung im Süden

überwunden und seine Integration in die Wirtschaft des Landes stark vorangetrieben wurde.⁵ 1980 hatte der Süden mehr Einwohner als der Mittelwesten und der Nordosten, und in jedem der darauf folgenden Jahrzehnte hat sich die Schere zwischen dem Süden und diesen beiden Regionen des Nordens weiter geöffnet. Der Süden wird seinen Rang als bevölkerungsreichste Region der USA aller Voraussicht nach auch in Zukunft behaupten. Den Prognosen des U.S. Census Bureau zufolge wird er im Jahr 2030 34 % der US-Bevölkerung umfassen.

Der zweite Gewinner neben dem Süden ist der Westen, der seinen Anteil an der Gesamtbevölkerung der USA von 15 % 1930 auf 26 % im Jahr 2000 steigerte. Die Region (deren Lokomotive natürlich Kalifornien ist) überflügelte den Nordosten und den Mittelwesten ca. im Jahr 1990, zehn Jahre nachdem der Süden es ihr vorgemacht hatte. Den Staaten des Westens wird für 2030 ein Anteil von 28 % an der US-Bevölkerung vorhergesagt – rund 6 % weniger als dem Süden, aber 9-10 % mehr als dem Mittelwesten und dem Nordosten.

Zusammengenommen steigerten der Süden und der Westen ihren Bevölkerungsanteil von unter 40 % im Jahr 1930 auf nicht weniger als 56 % im Jahr 2000. Bis 2030 soll den Prognosen zufolge ihr Anteil auf 62 % ansteigen. Abb. 3 zeigt die veränderte regionale Konfiguration der amerikanischen Politik. Der Mittelwesten und der Nordosten, die bis 1970 über große Mehrheiten im Repräsentantenhaus und im Wahlmännerkollegium geboten, wurden spätestens ab 1990 vom Süden und Westen als führenden Regionen abgelöst. Zwei Regionen mit abnehmender und zwei mit zunehmender Bedeutung demonstrieren die Verlagerung der politischen Schwerkraft in den Vereinigten Staaten.

In dem Maß, wie der Süden und der Westen expandieren, werden sie an gesellschaftlicher, ethnischer und religiöser Diversität zunehmen. Tatsächlich hat der Westen in dieser Beziehung in den letzten Jahrzehnten eine so rasante Entwicklung durchlaufen, dass wir gut daran tun, diese Region nochmals in fünf Staaten der Pazifikküste und dreizehn Staaten der Subregion Mountains/Plains aufzuteilen, um der parteipolitischen Dynamik des amerikanischen Wahlgeschehens gerecht zu werden.⁶

Tabelle 1 fasst die *Bevölkerungsverteilung* der Vereinigten Staaten im Jahr 2004 im Hinblick auf den relativen Anteil der nicht-hispanischen Weißen, der neuen Minderheiten (vorwiegend Latinos und Asiaten) und der Afro-Amerikaner zusammen. In der Gesamtbevölkerung machen die

Tabelle 1 **Ethnische Zusammensetzung der US-Bevölkerung 2004, aufgeschlüsselt nach Regionen und größten Einzelstaaten (in Prozent)**

Die Staaten sind in der Tabelle entsprechend ihrer Gesamteinwohnerzahl im Jahr 2004 aufgereiht.
Quelle: U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstract of the United States: 2006, S. 27.

Politische Einheit	Nicht-hispanische Weiße	neue Minderheiten	Afro-Amerikaner
Landesweit	67	20	13
Nordosten	71	15	14
Pazifikküste	51	43	6
Mittelwesten	81	9	11
Mountains/Plains	72	24	4
Süden	62	18	20
Kalifornien	45	49	7
Texas	50	39	12
New York	61	21	18
Florida	63	22	16
Illinois	66	19	15

nicht-hispanischen Weißen einen Zwei-Drittel-Anteil aus; die neuen Minderheiten haben mit einem Anteil von 20 % die Afro-Amerikaner (13 %) deutlich überflügelt.

Die beiden regionalen Hochburgen der Demokraten – der Nordosten und die Pazifikküste – stützen sich auf unterschiedliche demographische Situationen. Im Nordosten stellen nicht-hispanische Weiße 70 % der Bevölkerung, und die beiden Minderheiten sind etwa gleich stark (bzw. gleich schwach) vertreten. Ganz anders an der Pazifikküste. Sie ist die einzige Region in den USA, in der nicht-hispanische Weiße nur eine ganz knappe Mehrheit der Einwohnerschaft stellen. Die verblüffenden demographischen Veränderungen, die sich an der Pazifikküste vollziehen – der Aufstieg der neuen Minderheiten –, eröffnen der Demokratischen Partei enorme Chancen.

Die Regionen Mountains/Plains und Süden als Hochburgen der Republikaner reflektieren eine andere demographische Konstellation. In der erstgenannten Region besteht die Bevölkerung zu mehr als 70 % aus nicht-hispanischen Weißen, und die neuen Minderheiten verhalten sich zu den Afro-Amerikanern wie 6:1. Im Süden stellen die nicht-hispanischen Weißen einen weniger starken Mehrheitsanteil (62 %), dafür die Afro-

Amerikaner mit 20 % einen höheren als in jeder anderen Region. Die neuen Minderheiten haben im Süden dank ihrer starken Präsenz in Texas und Florida fast zum Anteil der Afro-Amerikaner an der Gesamtbevölkerung dieser Region aufgeschlossen. Die »Schaukel«-Region par excellence der USA, der Mittelwesten, hat mit 81 % von allen Regionen den höchsten Anteil nicht-hispanischer Weißen, dazu etwa gleich große Anteile von Afro-Amerikanern und neuen Minderheiten.

Tabelle 1 gibt darüber hinaus Auskunft über die ethnische Zusammensetzung der fünf größten US-Bundesstaaten im Jahr 2004. Kalifornien spielt hier eindeutig eine Sonderrolle. Der mit Abstand bevölkerungsreichste US-Staat ist zugleich der einzige, in dem die neuen Minderheiten die nicht-hispanischen Weißen bereits überholt haben (49 gegenüber 45 % Bevölkerungsanteil). Texas belegt mit deutlichem Abstand den zweiten Platz (mit einer Gesamtbevölkerung, die im Verlauf der 1990er Jahre die des Staates New York überholte). Bald wird Texas nach Kalifornien der zweite Bundesstaat sein, in dem nicht-hispanische Weiße weniger als die Hälfte der Einwohnerschaft stellen. In New York, Florida und Illinois liegt der Anteil dieser Gruppe noch bei 60 % oder höher. In jedem dieser einwohnerstarken Bundesstaaten ist der Anteil der neuen Minderheiten ein wenig höher als der der Afro-Amerikaner.

Meinungsumfragen illustrieren wichtige regionale Unterschiede in Bezug auf die *Präferenz für ein Mehr oder Weniger an staatlichen Leistungen*. Die Frage danach wurde im Rahmen des Projekts »American National Election Studies« 1994-2004 gestellt. Im Interesse einer möglichst großen Befragtenzahl wollen wir hier alle Antworten aus den Umfragen von 1994 bis 2004 berücksichtigen. Es handelt sich ausschließlich um Antworten von Befragten, die nach eigenen Angaben in dem Jahr, in dem die Umfrage stattfand, an einer Wahl teilgenommen hatten. Ihnen wurde die Frage gestellt: »Manche Leute sind der Meinung, der Staat solle weniger Leistungen anbieten, auch in Bereichen wie Gesundheit und Bildung, um Kosten zu sparen. Andere Leute sind der Ansicht, es sei wichtig, dass der Staat sehr viel mehr Leistungen anbietet, auch wenn das mit höheren Kosten verbunden ist. Wo würden Sie sich in diesem Spektrum einordnen, oder haben Sie sich darüber keine größeren Gedanken gemacht?« Befragte, die keine Meinung dazu hatten, wurden aussortiert und die Antworten derjenigen, die sich Gedanken gemacht hatten, in drei Gruppen eingeteilt: weniger staatliche Leistungen, unentschieden, mehr staatliche Leistungen. Die Re-

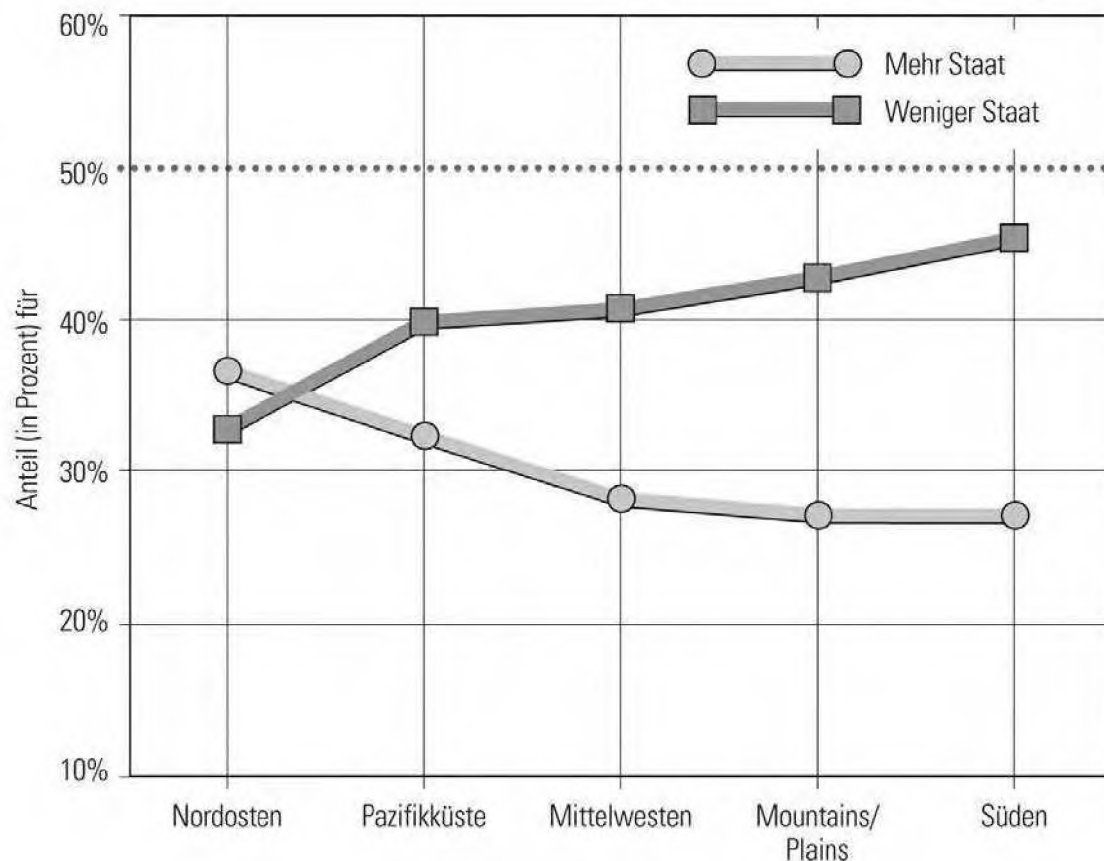
sultate, je getrennt für die Teilpopulation der weißen Wähler und die Wählerschaft als ganze, sind in den Abb. 4a und 4b schematisch dargestellt.

Die regionalen Muster deuten an, wie schwierig es ist, in Fragen der staatlichen Sozialleistungen einen landesweiten Konsens zu erreichen, noch dazu in einem Land, in dem die Bewohner verschiedener Regionen unterschiedliche Prioritäten, Präferenzen und Interessen haben. In beiden Grafiken sind die Regionen entlang eines hypothetischen Kontinuums angeordnet, das von liberal zu konservativ, von Demokratisch zu Republikanisch reicht, wobei der Nordosten den liberalen, der Süden den konservativen Pol darstellt. Die Pazifikküste schließt sich an den Nordosten, die Region Mountains/Plains an den Süden an; der Mittelwesten bildet die Mitte des Kontinuums.

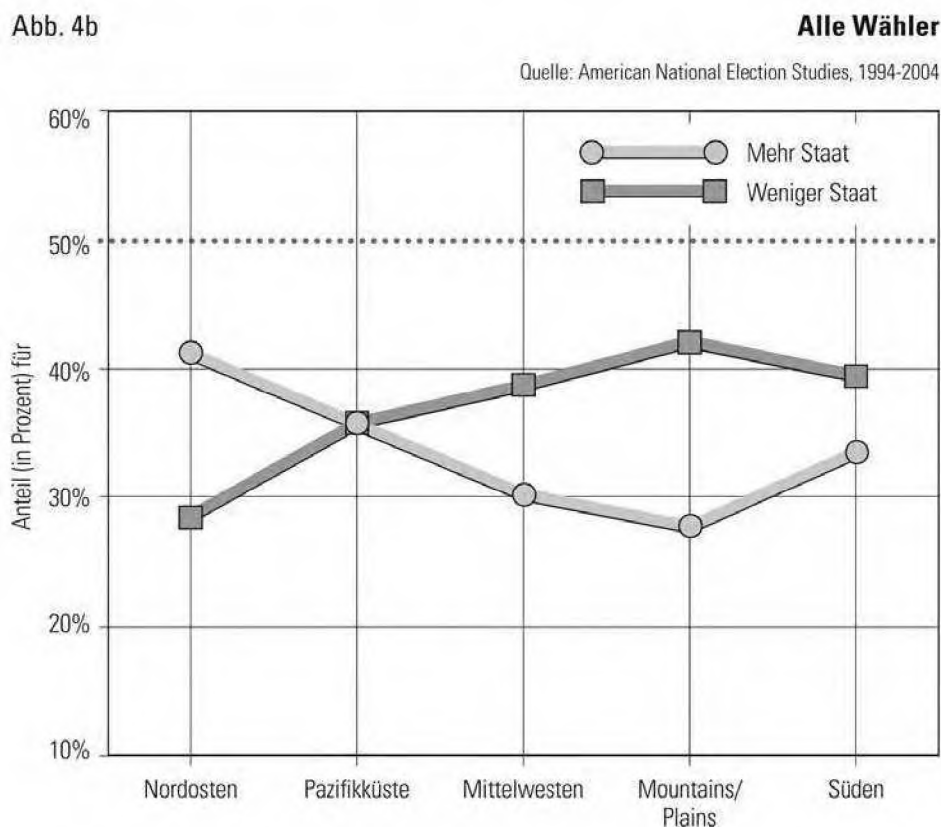
Abb. 4a

Weißer Wähler

Quelle: American National Election Studies, 1994-2004



Es bestehen ausgeprägte regionale Diskrepanzen innerhalb der weißen Bevölkerung, die nach wie vor in allen Regionen eine deutliche Mehrheit der Wähler stellt. Wie Abb. 4a zeigt, wird unter den Weißen der Anteil derer, die weniger Staat wollen, größer, wenn wir uns vom Nordosten über die Pazifikküste zum Mittelwesten, in die Region Mountains/Plains und in den Süden begeben. Die weißen Wähler im Nordosten bildeten insofern eine Ausnahme, als eine leichte Mehrheit von ihnen ein Mehr an staatlichen



Leistungen befürwortete. Im Nordosten sprach sich auch bei der Wählerschaft als ganzer eine deutliche Mehrheit für mehr staatliche Leistungen aus (siehe Abb. 4b). Die Wähler in der Region Pazifikküste zerfielen in dieser Frage in zwei genau gleich große Fraktionen. In den übrigen drei Regionen sprachen sich die Wähler jeweils mehrheitlich für weniger staatliche Leistungen aus. In allen Regionen fielen die Präferenzen in Abhängigkeit von der parteipolitischen Orientierung unterschiedlich aus: Demokraten sprachen sich überall für mehr Leistungen des Staates aus, Republikaner überall für weniger.

Neben den Präferenzen der Wähler gibt es in den USA noch einen zweiten Faktor, der einen gewissen Einfluss auf das Eintreten für mehr staatliche Leistungen hat, nämlich die relative Stärke der *Gewerkschaften* in einer Region. Der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer stieg in der Ära des New Deal infolge der von den damals regierenden Demokraten verabschiedeten pro-gewerkschaftlichen Gesetze an, ist aber im Verlauf der letzten 50 Jahre kontinuierlich gesunken. Im Jahr 2004 gehörten laut Barry Hirsch und David Macpherson nur noch 13 % aller Lohn- oder Gehaltsempfänger in den USA einer Gewerkschaft an.⁷ Heute variieren die Prozentzahlen für die Gewerkschaftszugehörigkeit sogar innerhalb der fünf Regionen deutlich (siehe Abb. 5). Am höchsten war der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer 2004 im Nord-

osten, gefolgt von Pazifikküste und Mittelwesten; in den Regionen Mountains/Plains und Süden erreichte er nur noch einstellige Werte.

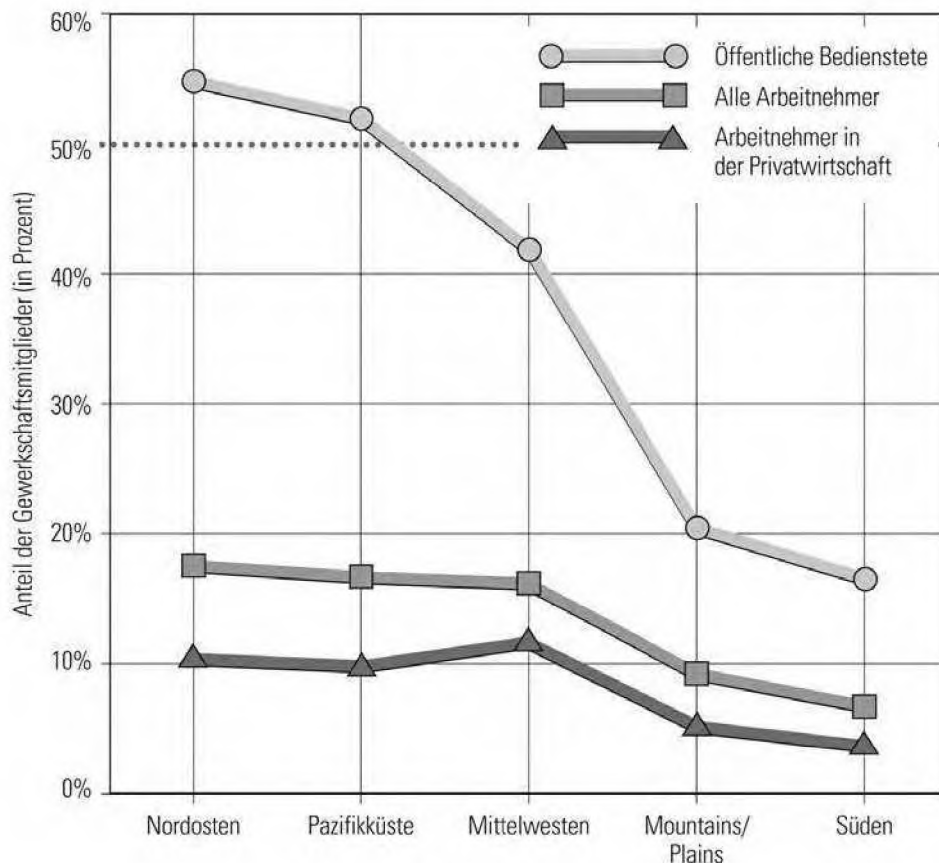
Relativ wenige in der Privatwirtschaft beschäftigte Amerikaner – nur 8 % – gehören einer Gewerkschaft an. Die regionalen Schwankungen reichten dabei von einem Anteil von etwas mehr als 10 % in den Hochburgen der Demokraten und im Mittelwesten bis zu 5 oder sogar nur 4 % in den Hochburgen der Republikaner. Dagegen waren 2004 nicht weniger als 36 % der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes gewerkschaftlich organisiert. Schlüsselt man die Anteile gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nach den fünf Regionen auf, zeigen sich noch ausgeprägtere regionale Divergenzen.

Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes gedeihen und gedeihen in Hochburgen der Demokraten besonders gut. Im Nordosten und in den Staaten der Pazifikküste waren 2004 mehr als 50 % der öffentlichen Bediensteten Gewerkschaftsmitglieder, im Mittelwesten waren es mehr als 40 %. Sie waren damit in einer guten Ausgangsposition, wenn es galt, für sich und ihre Kollegen mehr Geld, betriebliche Sozialleistungen und sonstige Vorteile herauszuhandeln.

Abb. 5

Regionen und gewerkschaftlicher Organisationsgrad 2004

Quelle: Unionstats.com

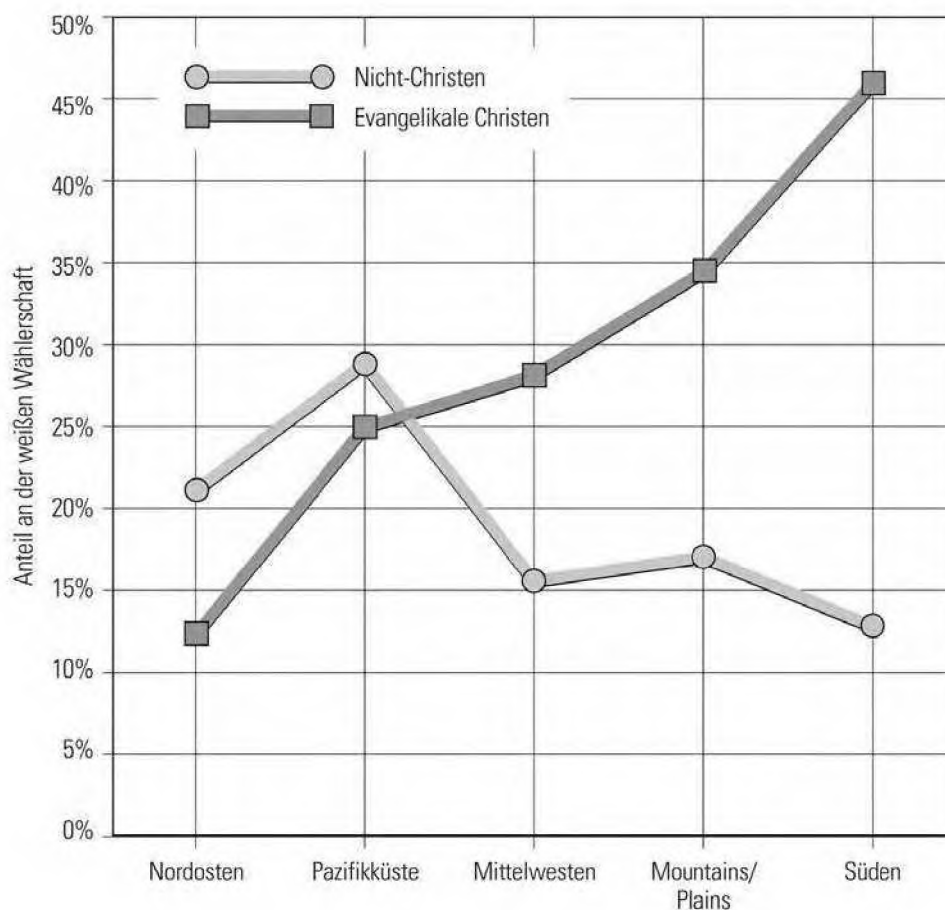


Ein ganz anderes Bild bot sich in den regionalen Hochburgen der Republikaner. Die Regionen Mountains/Plains und Süden sind traditionell ein sehr schwieriges Terrain für die Gewerkschaften. Nur jeder fünfte öffentliche Bedienstete in der Region Mountains/Plains gehörte 2004 einer Gewerkschaft an, im Süden waren es noch weniger. In beiden Regionen liegt auch bei den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes der gewerkschaftliche Organisationsgrad deutlich niedriger, was bedeutet, dass die Gewerkschaften dort deutlich weniger Möglichkeiten haben, für die Arbeitnehmer bessere Bezahlung, bessere Arbeitsbedingungen und eine bessere Altersversorgung durchzusetzen.

Ein weiterer für das Verständnis der modernen amerikanischen Politik relevanter Faktor sind die regionalen Unterschiede in Bezug auf *Religiosität* und *Kirchenzugehörigkeit*. Innerhalb der weißen Wählerschaft verläuft die wichtigste ideologisch-parteilpolitische Trennlinie zwischen evangelikalischen (oder wiedergeborenen) Christen und Nicht-Christen. Die Evangelikalen sind die konservativste, am stärksten pro-Republikanische Gruppe

Abb. 6 **Religiöse Orientierung der Weißen: Regionale Kontraste 2004**

Quelle: Exit Poll 2004



innerhalb der weißen Bevölkerung. Die Nicht-Christen unter den Weißen stellen hingegen die liberalste, am stärksten pro-Demokratische Gruppe. Die nicht-evangelikalen Christen als verbleibende weiße Bevölkerungsgruppe zeigen eine von Region zu Region variierende parteipolitische Präferenz.

Abb. 6 zeigt die relative Stärke der weißen evangelikalen Christen bzw. der weißen Nicht-Christen innerhalb der Wählerschaft von 2004, aufgeschlüsselt nach Regionen. Im Nordosten und an der Pazifikküste, den regionalen Hochburgen der Demokraten, waren weiße Nicht-Christen zahlenmäßig stärker als weiße evangelikale Christen und konnten daher die am stärksten pro-Republikanische Wählergruppe neutralisieren. Außerhalb der von den Demokraten dominierten Regionen begünstigten die Kräfteverhältnisse hingegen die Republikaner. Das Übergewicht der weißen Evangelikalen betrug im Mittelwesten über 10, in der Region Mountains/Plains rund 20 und im Süden mehr als 30 %.

Regionen und Sozialreform

Kühne und kostspielige neue sozialpolitische Initiativen und Programme, wie sie in bestimmten Perioden der US-Geschichte aufgelegt wurden – Roosevelts New Deal in den 1930er und Lyndon Johnsons Great Society in den 1960er Jahren sind die besten Beispiele -, waren offenkundig nur möglich, wenn zwei Dinge zusammenkamen: ein tatkräftiger Präsident aus den Reihen der Demokraten und deutliche Demokratische Mehrheiten in beiden Häusern des Kongresses, Senat wie Repräsentantenhaus. Unter diesen Bedingungen konnten 1935 bzw. 1965 die Wohlfahrtsprogramme auf den Weg gebracht werden, die unter den Schlagworten »Social Security« und »Medicare« bekannt geworden sind. Beides sind Systeme, die durch Abzüge vom Lohn fest angestellter Arbeitnehmer finanziert werden.

Wenn nicht ein politisches Erdbeben ansteht, scheint keine politische Partei der USA auf absehbare Zeit in der Lage zu sein, sich eine Machtposition zu sichern, die es ihr erlauben würde, ein ambitioniertes politisches Projekt durchzusetzen, das sich mit Social Security oder Medicare vergleichen ließe. Die beiden großen Minderheitsparteien, die die US-Politik unter sich ausmachen, sind stattdessen in aller Regel so aufgestellt, dass sie sich gegenseitig blockieren können, selbst wenn es einem Präsidenten, der einen großen sozialen Wurf landen möchte, gelingen sollte, die eigene

Partei geschlossen hinter sich zu bringen. Präsident Bill Clintons 1993 vorgelegte Reformpläne für das amerikanische Gesundheitswesen, das bislang jüngste Beispiel für einen Versuch, die staatliche Sozialpolitik zu erweitern, schafften es erst gar nicht bis zur Abstimmung im Repräsentantenhaus und Senat, und das obwohl die Demokraten damals in beiden Häusern die Mehrheit hatten. Umgekehrt kam Präsident George W. Bush mit seinem viel diskutierten Plan, nach seiner Wiederwahl 2004 die Social Security zu privatisieren, nicht von der Stelle, obwohl die Republikaner zahlenmäßig die Herrschaft im Kongress hatten.

Das beste Beispiel für eine innenpolitische Weichenstellung in jüngerer Zeit war die partielle Demontierung von Social Security und Medicare. Der Welfare Reform Act von 1996 beendete »den Anspruch auf staatliche Sozialleistungen aus der Bundeskasse, der seit 1935 bestanden hatte«. ⁸ Die Fraktionen der Republikaner in Haus und Senat hatten dieses Gesetzeswerk nach ihrem Wahlsieg 1994 auf den Weg gebracht. Präsident Clinton, ein Demokrat, setzte, nachdem er gegen zwei frühere Fassungen des Gesetzes sein Veto eingelegt hatte, einige Monate vor der Präsidentenwahl von 1996 seine Unterschrift unter den Welfare Reform Act.

Die Reform der Sozialsysteme war ein Anliegen, in dem sich Republikaner aus allen fünf Regionen einig waren (siehe Abb. 7a und 7b). Praktisch alle Republikaner im Haus und im Senat unterstützten Gesetzesvorhaben, die darauf abzielten, »das von der Bundesregierung garantierte Anrecht auf Sozialleistungen zu tilgen, den Bundesstaaten durch pauschale Mittelzuweisungen Gestaltungsfreiheit für eigene Sozialprogramme zu geben, Empfänger von Sozialleistungen zur Annahme einer Arbeit binnen zwei Jahren nach Beginn des Leistungsbezugs zu verpflichten und die Gewährung von Leistungen generell auf fünf Jahre zu beschränken«. ⁹

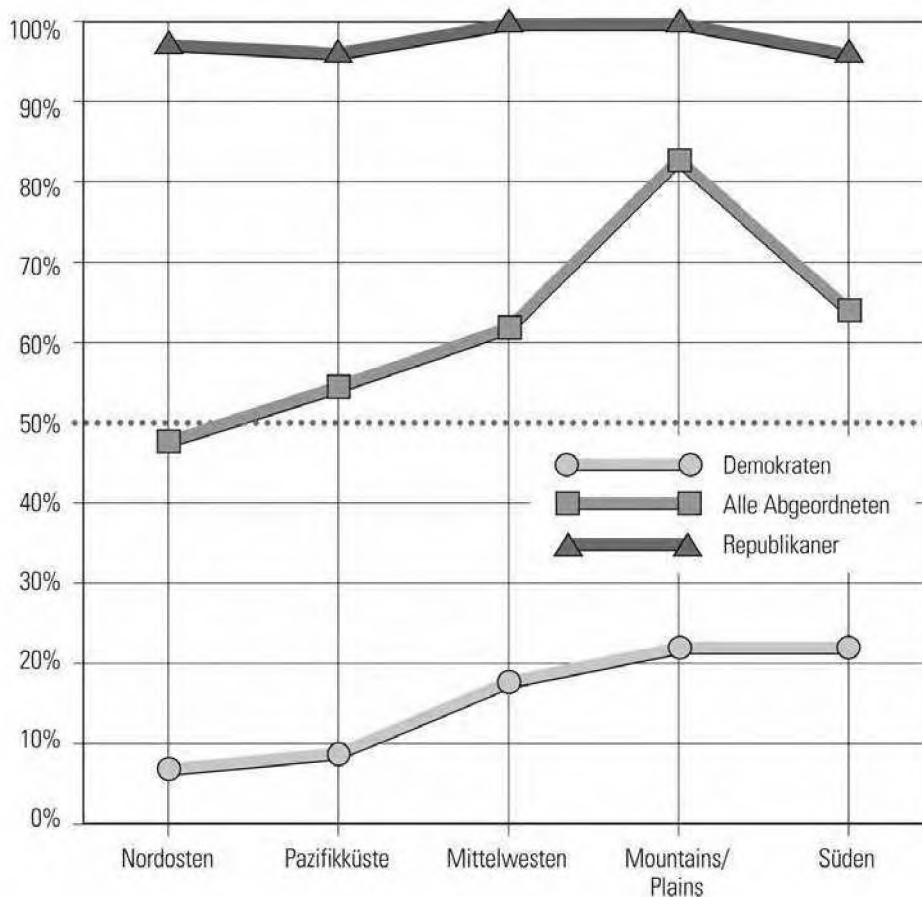
Die von den Republikanern unternommenen Schritte zum Abbau des Sozialstaats riefen Reaktionen von Demokratischer Seite hervor, die jedoch von Region zu Region und von Institution zu Institution unterschiedlich ausfielen. Nur wenige Demokratische Abgeordnete im Repräsentantenhaus – 15 % – stimmten für Sozialreformen in konservative Richtung. Abgeordnete aus dem Süden, der Region Mountains/Plains und dem Mittelwesten taten dies jedoch in doppelt so großer Zahl wie ihre Kollegen aus dem Nordosten und von der Pazifikküste (s. Abb. 7a). Im Repräsentantenhaus, für das die meisten Wahlkreise (»districts«) so zugeschnitten werden, dass sie sicher in der Hand entweder der Republikaner oder

der Demokraten sind, stimmten 98 % der Republikanischen Abgeordneten für den Welfare Reform Act von 1996 und 85 % der Demokraten dagegen.

Abb. 7a

Unterstützung für den Welfare Reform Act von 1996 Repräsentantenhaus

Quelle: Eigene Auswertungen der Autoren auf der Basis des *Congressional Quarterly*



Im Senat zeigten die Abgeordneten der Demokraten ein anderes Verhalten. Anders als ihre Parteifreunde im Haus, waren sie in Bezug auf die Sozialreform gespalten. Regionale Faktoren beeinflussten das Stimmverhalten der Demokratischen Senatoren (siehe Abb. 7b). Die meisten Demokraten aus dem Nordosten und von der Pazifikküste, etwa die Senatoren Daniel Patrick Moynihan von New York, Edward Kennedy von Massachusetts und Diane Feinstein und Barbara Boxer aus Kalifornien leisteten heftigen Widerstand gegen den Welfare Reform Act. Dagegen schlugen sich die Demokratischen Senatoren aus dem Süden, aus der Region Mountains/Plains und aus dem Mittelwesten mehrheitlich auf die Seite der Republikaner und stimmten für die Gesetzesvorlage – so etwa Sam Nunn (Georgia), Fritz Hollings (South Carolina), Harry Reid (Nevada), Max

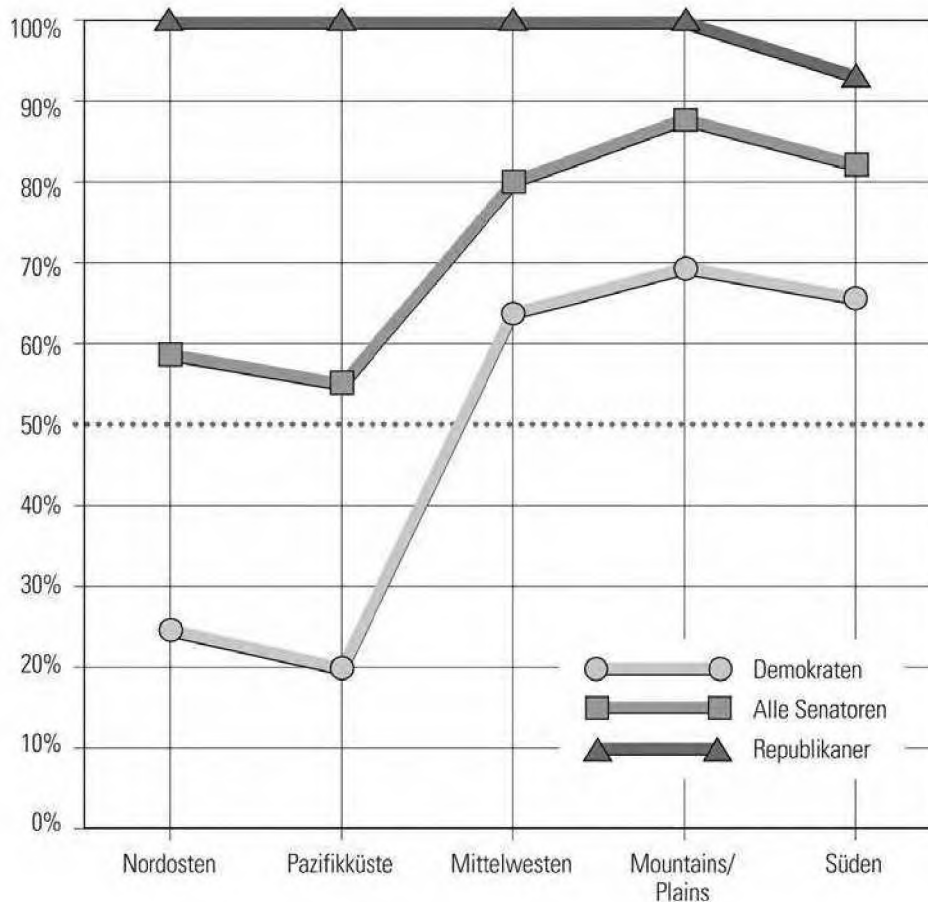
Baucus (Montana), Carl Levin (Michigan) und Tom Harkin (Iowa). Die Senatoren werden von der Bevölkerung ihres jeweiligen Bundesstaats gewählt. Außerhalb der Hochburgen der Demokraten ging man in vielen Staaten ein hohes politisches Risiko ein, wenn man den unbefristeten Anspruch auf staatliche Sozialleistungen verteidigen wollte.

Dass ein Demokratischer Präsident ein von den Republikanern eingebrachtes Sozialreformgesetz unterzeichnete und sich damit implizit von der staatlichen Wohlfahrtspolitik der Präsidenten Roosevelt und Johnson lossagte, war ein einschneidender Vorgang in der amerikanischen Innenpolitik der jüngeren Vergangenheit. Clinton hatte in den ersten beiden Jahren seiner Amtszeit als Präsident, als die Demokraten die Mehrheit im Kongress hatten, keinen ernsthaften Versuch unternommen, dieses heiße Eisen anzupacken. Es wurde erst zum Thema, nachdem die Republikaner 1994 die Mehrheit im Senat und im Haus errungen hatten.

Abb. 7b

Unterstützung für den Welfare Reform Act von 1996 Senat

Quelle: Eigene Auswertungen der Autoren auf der Basis des *Congressional Quarterly*



Regionen und nationale Institutionen

In den Vereinigten Staaten bestimmen heute zwei politische Parteien das Geschehen, die ihre Zentren in unterschiedlichen geographischen Regionen des Landes haben. Die gesellschaftlichen Gruppen, die innerhalb dieser Parteien dominieren, unterscheiden sich stark hinsichtlich Hautfarbe, ethnischer Herkunft, religiöser Tradition und ideologischer Identifikation. Keine Partei vertritt in Fragen der Sozialpolitik eine geschlossene Meinung, aber in ihrer Rhetorik sind unterschiedliche Präferenzen deutlich erkennbar. Auf der nationalen Ebene hat die US-Politik einen außerordentlich »kampfbetonten« Charakter. Im Vorfeld der Kongresswahlen vom November 2006 waren die Republikaner tief gespalten und in der Defensive, und die Demokraten witterten eine realistische Chance, die Herrschaft über beide Häuser des Kongresses zurückzugewinnen – wie es dann auch kommen sollte.

Während die neuen regionalen Divergenzen in den USA beiden Parteien gute Chancen bieten, bei Präsidenten- und Parlamentswahlen Mehrheiten zu erringen, führen sie auf nationaler Ebene in aller Regel nicht zu erdrutschartigen Siegen der einen oder anderen Partei, von stabilen Regierungsmehrheiten gar nicht zu reden. Die regionalen Hochburgen, über die beide Parteien verfügen, sind für sich allein zu klein, um aus eigener Kraft landesweite Mehrheiten hervorbringen zu können. Obwohl die ideologische Kluft zwischen den beiden Parteien tiefer ist als je zuvor, bietet keine von beiden ein ideologisch einheitliches Erscheinungsbild. In einer solchen Situation werden sich kühne und kostspielige staatliche Programme in Bereichen wie dem Gesundheitswesen wahrscheinlich nur schwer realisieren lassen. Erst recht wird jetzt, da das Einwanderungsproblem im Zentrum der amerikanischen Politik steht, jeder Versuch, neue Ansprüche auf staatliche Leistungen zu schaffen, auf starken Widerstand stoßen.

Im Zeichen dieser Entwicklung scheint absehbar, dass die Machtkämpfe zwischen den beiden großen Parteien sich weiter verschärfen. Weder Demokraten noch Republikaner, weder Konservative noch Liberale repräsentieren in den USA eine politische Mehrheit. Weil die dominanten Konstellationen gesellschaftlicher Kräfte von Region zu Region erheblich variieren, wird die Aufgabe, die Vereinigten Staaten erfolgreich zu regieren, in Zukunft vielleicht noch schwerer zu lösen sein als in der Vergangenheit.

Aus dem Englischen von Karl Heinz Siber

Anmerkungen

- 1 Siehe Earl Black und Merle Black, *The American Power Struggle*, New York 2007.
- 2 Lediglich von Mitte 2001 bis Ende 2002 verfügten die Demokraten dort über einen Sitz mehr.
- 3 V. O. Key, Jr., *Southern Politics in State and Nation*, New York 1949.
- 4 Black und Black legen in *American Power Struggle* eine regionale Analyse von Wählern und gewählten Mandatsträgern in der modernen US-Politik vor.
- 5 Earl Black und Merle Black, *Politics and Society in the South*, Harvard UP 1987.
- 6 Kevin P. Phillips, *The Emerging Republican Majority*, New Rochelle, N.Y. 1969.
- 7 Siehe Barry Hirsch und David Macpherson, Unionstats.com.
- 8 Michael Barone und Grant Ujifusa, *The Almanac of American Politics 1998*, National Journal, Washington, D.C 1997, p. 44.
- 9 *Congressional Quarterly Weekly Report*, 27. Juli 1996, S. 2151.

Claus Offe
WOHLFAHRTSSTAATLICHE REFORMEN
NACH DEM STAATSSOZIALISMUS

Der massenhafte Zusammenbruch der staatssozialistischen Regime des sowjetischen Herrschaftsbereichs in Mittel- und Osteuropa (MOE) stellt sich im heutigen Rückblick als eine gewaltige und historisch einzigartige Verschiebung von kollektiven Ressourcen der betroffenen Gesellschaften dar. Ich spreche von »Verschiebung«, nicht von »Gewinn«. Denn wir müssen politische Ressourcen von ökonomischen unterscheiden. Was zunächst die *politischen* Ressourcen angeht, so wird man in der Region (abgesehen von den Anhängern links- und rechtsextremer politischer Positionen) kaum auf Widerspruch stoßen, wenn man eine eindeutige Bereicherung konstatiert, einen Zugewinn an politischen Rechten, Freiheiten und Autonomiespielräumen des politischen Lebens. Zu diesem Zugewinn gehört zunächst die (Wieder-)Erlangung nationaler Selbständigkeit. In MOE (hier verstanden als das Gebiet der zehn Staaten, die seit 2005 bzw. 2007 der Europäischen Union angehören) sind nach dem Verschwinden von Warschauer Pakt und Comecon nicht weniger als sechs neue staatliche Formationen entstanden (und im sowjetischen Herrschaftsbereich insgesamt sogar 27!). Die meisten von ihnen entstanden durch Abspaltung, nämlich in den Fällen der drei baltischen Staaten und der Trennung der tschechischen von der slowakischen Republik im Jahre 1993; nur in einem Fall kam es zur Fusion von Staaten – beim Untergang der DDR in der deutschen Einheit. Politische Ressourcen wurden zweitens durch die Demokratisierung der politischen Systeme hinzugewonnen, also zum einen in Gestalt liberaler politischer Rechte wie Meinungs-, Gewissens-, Medien- und Assoziationsfreiheit und zum anderen in der Gründung und verfassungsmäßigen Gewährleistung demokratischer Institutionen wie freie Wahlen, Parteienwettbewerb und Regierungsverantwortlichkeit. Eine dritte Art der politischen Bereicherung der postsozialistischen Staaten und Gesellschaften kann man in ihrer NATO-Mitgliedschaft sehen, insofern diese ihre militärische Sicherheit verbürgt, sowie – als Ergebnis der EU-Osterweiterung – in ihrer Ausstattung mit den Rechten und

Pflichten von EU-Mitgliedern. Der zuletzt genannte Zugewinn durch EU-Mitgliedschaft wird jedoch von erheblichen Teilen der Bürger und der politischen Eliten von MOE-Ländern höchst ambivalent bewertet.¹

Ein gänzlich entgegengesetztes Bild, zu dem die vorstehenden Bemerkungen nur als Kontrastfolie dienen sollen, ergibt sich, wenn wir die Veränderung der *ökonomischen* Ressourcen betrachten, die sich aus den postsozialistischen Transformationen ergeben haben. Hier haben wir es, zumindest für eine ausgedehnte mittlere Frist, mit erheblichen Verlusten an Wachstum, Realeinkommen sowie wirtschaftlicher und sozialer Sicherheit zu tun. Neben der Großen Depression, die Ende der 20er Jahre des 20. Jahrhunderts einsetzte, wird die postsozialistische Transformation heute als die schwerste Wirtschaftskrise bezeichnet, die sich in Industriegesellschaften zu Friedenszeiten jemals zugetragen hat. Nur in den beiden Fällen Polen (1996) und Slowakei (1999) wurde bereits *vor* dem Jahr 2000 wieder das Niveau des realen Brutto-Inlandsprodukts erreicht, das im letzten staatssozialistischen Jahr 1989 erzeugt worden war. Mit dieser Schrumpfung des Ausstoßes an Gütern und Diensten ging die massive Senkung der Reallöhne sowie ein Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, die in den meisten MOE-Ländern bis heute auf überwiegend hohem (d. h. zweistelligem) Niveau verharrt. Die große Mehrheit der Bevölkerung hatte gute Gründe, sich als »Transformationsverlierer« zu betrachten; und die subjektive Schmerzlichkeit dieser wirtschaftlichen Verluste war um so größer, als die postsozialistischen Wirtschaftsbürger aus einem System kamen und ihm lebensweltlich verhaftet waren, in dem Reallohn, Vollbeschäftigung, soziale Sicherheit und (jedenfalls für eine breite Mittelschicht von »Werkträgern«) auch die Gleichheit des Lebens- und Versorgungsstandards von einer paternalistischen Staatsgewalt einigermaßen zuverlässig gewährleistet worden waren. Die Normalität der zwar dürftig ausgestatteten, dafür aber verlässlichen sozialen und ökonomischen Sicherheit, welche die staatssozialistische Wohlfahrtsgesellschaft zu bieten hatte, kam an allen Fronten (Arbeitsmarkt, Alterssicherung, Gesundheitswesen usw.) ins Wanken. Das durchschnittliche Einkommen sank, und gleichzeitig spreizte sich die Einkommensverteilung zwischen Verlierern und Gewinnern der Transformation.

Die Ökonomien der acht neuen Mitgliedstaaten, die 2004 beitraten (EU-8), wuchsen zwar wesentlich schneller (nämlich um durchschnittlich 4,7 Prozent 2003) als die Ökonomien der alten EU-15 (1,1 Prozent). Aber

sie wuchsen von einer sehr viel niedrigeren Ausgangsposition aus: Polen z. B. erzeugte 2004 nur 48 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Produkts der EU-25. Daraus ergibt sich, dass eine Angleichung der Einkommens- und wirtschaftlichen Lebensverhältnisse zwischen neuen und alten Mitgliedsstaaten erst in relativ ferner Zukunft gelingen kann.

Rechnet man etwa mit den optimistischen Annahmen, dass das Wirtschaftswachstum in MOE kontinuierlich 3,5 Prozent, in den »reifen« Ökonomien der EU-15 dagegen »nur« 1,5 Prozent betragen wird, dann ergibt sich, dass selbst im Jahr 2030 *erst zwei* der neuen Mitgliedstaaten (nämlich die Tschechische Republik und Slowenien) den dann geltenden Durchschnitt des westeuropäischen Pro-Kopf-Produkts erreicht und sogar leicht überboten haben werden, während alle übrigen MOE-Mitglieder wirtschaftlich noch (z. T. weit) hinterherhinken werden. Solche ernüchternden Modellrechnungen sind nicht nur für die Entwicklung der durchschnittlichen Primäreinkommen, sondern auch für die Entwicklung von Sozialpolitik und sozialer Sicherheit aussagekräftig. Die postkommunistischen Ländern bilden nämlich keine Ausnahme von einer der allgemeingültigsten Regeln der Ökonomie von Wohlfahrtsstaaten. Sie lautet, dass der *Anteil* des Sozialprodukts, der für Sozialleistungen aller Art ausgegeben wird, mit der *Höhe* des Sozialprodukts selbst wächst. Während dieser Anteil in den baltischen Staaten unter 15 Prozent lag und auch in der Tschechischen Republik und in der Slowakei nur knapp über 19 Prozent, gaben die EU-15 im Durchschnitt 28 Prozent ihres Inlandproduktes für Sozialleistungen aus.

Die massenhafte und schockartige Erfahrung, welche die Bürger nach dem Zusammenbruch des Staatssozialismus mit den Kontingenzen einer plötzlich entstandenen und weitgehend unterregulierten kapitalistischen Marktwirtschaft machten, dazu die Erfahrung ihrer eigenen politisch-organisatorischen Wehrlosigkeit führten seinerzeit viele wissenschaftliche und politische Beobachter zu der Erwartung, dass die postsozialistischen Gesellschaften zur Szene militant ausgetragener Verteilungskonflikte werden würden. Heute dagegen beschäftigen sich einschlägig interessierte Sozialforscher² eher mit dem entgegengesetzten Problem: Wie kann man sich erklären, dass die Mitte der 90er Jahre noch übereinstimmend und mit beträchtlicher Plausibilität aufgestellten Konfliktprognosen sich in der weiteren Entwicklung nicht bewahrheitet haben (wenn wir von wenigen spektakulären Ausnahmen wie dem Taxistreik in Budapest (1990)

und der gewalttätigen Bergarbeiter-Revolte in Bukarest (1999) einmal absehen)?

Eine Antwort, die ich mit den folgenden Überlegungen skizzieren möchte, setzt den Fokus auf die neu entstandenen bzw. gründlich umgebauten Wohlfahrtsstaaten der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer (EU-10). Den Leistungen und strategischen Funktionen der transformationsbegleitenden Sozialpolitiken und -reformen ist es offenbar zuzurechnen, dass die nach dem Zusammenbruch des alten Regimes angehäuften Konfliktenenergien nicht einer militanten und explosiven (in der Mitte der 90er Jahre befürchteten, z. T. aber auch durchaus erhofften) Weise zum Ausbruch gekommen sind. Statt dessen gelang es relativ zügig, ein sozialpolitisches Regime organisierter Solidarität einzurichten, dessen Funktionieren seinerseits zum Erfolg der heute weit fortgeschrittenen demokratischen Konsolidierung der postkommunistischen Staaten und Gesellschaften in MOE beigetragen haben dürfte. Mit der Erzählung dieser Erfolgsgeschichte soll freilich weder die Eventualität ausgeschlossen werden, dass die neuen wohlfahrtsstaatlichen Regime der Region in ihrer Solidaritäts- und Befriedungsfunktion manifest versagen; noch die andere und keineswegs aus der Luft gegriffenen Eventualität, dass sich die sozialökonomischen Frustrationen, die aus der Erfahrung des Transformationsprozesses akkumulierten Enttäuschungen, als frei flottierende »strukturlose Wut« (David Ost) ökonomisch marginalisierter Bevölkerungsteile anderen als »rationalen« verteilungspolitischen Zielen zuwenden.

Die Versuchung liegt nahe, die sozialökonomische Entwicklung der postsowjetischen und staatssozialistischen Gesellschaften insgesamt als ein natürliches Experiment zu betrachten, in dem eine Experimentalgruppe (die EU-10 plus das Wirtschaftsgebiet der ehemaligen DDR) einer Kontrollgruppe (Russland, Weißrussland, Moldawien, Ukraine) gegenübersteht. Die erste Gruppe wurde schon früh (zwischen 1991 und 1993) durch eine Reihe von Assoziierungsabkommen an die Perspektive einer EU-Mitgliedschaft herangeführt, was für die Mitglieder der Kontrollgruppe nicht galt. Zudem wurden nur die postkommunistischen Staaten in MOE, nicht aber die der osteuropäischen Kontrollgruppe, in ein Bedingungsgefüge (»Konditionalität«, »Kopenhagen-Kriterien«: Demokratie, Marktwirtschaft, adäquate Kapazität zur Durchführung des europäischen Rechts) eingespannt, das den Weg ihrer gesetzgeberischen, politischen, wirtschaft-

lichen und auch sozialpolitischen Entwicklung vorzeichnen sollte und tatsächlich deren Entwicklung in hohem Maße »von außen« gelenkt haben dürfte. Hinzu kommt die extensiv betriebene Praxis der freiwilligen Nachbildung und Übernahme westlicher institutioneller Vorbilder (»voluntary emulation«). Als Folge dieser externen Einwirkung (der aktiven wie der nur passiven) waren in den so begünstigten Ländern Erfolge der »Normalisierung« zu registrieren, die vom Profil der Kontrollgruppe hinsichtlich Wachstum, Beschäftigung, Rechtsstaatlichkeit und politische Stabilität seit 1990 immer markanter abwichen. Diese vergleichsweise günstige Entwicklung der »Experimentalgruppe« wurde des Weiteren durch westliche Direktinvestitionen und handelspolitische Präferenzen sowie durch beitragsvorbereitende Transferleistungen und Entwicklungsprojekte der EU positiv beeinflusst. Wie immer man die entwicklungsbestimmende Bedeutung solcher externer Einwirkung und Programmierung beurteilen mag – fest steht, dass es sich um Wirkungen handelt, die sich in einem Zeitfenster abgespielt haben; dieses hat sich (wenn wir hier von den deutschen Neuen Bundesländern absehen) am 1. Mai 2004 bzw. am 1. Januar 2007 so gut wie definitiv geschlossen.

Gegen eine solche Betrachtungsweise, die postkommunistische Entwicklungen als natürliches Experiment begreift und die in den neuen Mitgliedstaaten bisweilen und verständlicher Weise als Ausdruck westlicher Arroganz aufgefasst wird, sind gewichtige Argumente anzuführen. Zum einen gehörte der breite, als Folge des zweiten Weltkrieges hinzugewonnene »westliche Rand« des sowjetischen Imperiums (und dazu gehören auch die baltischen Staaten) immer schon zu den industriell am weitesten entwickelten Teilen der staatssozialistischen Welt. Einige dieser Staaten verfügen zudem aus der Zwischenkriegszeit über eine eigene, mehr oder weniger demokratische Phase ihrer Geschichte; zu diesen »reaktivierbaren« Vorbildern aus der eigenen nationalen Vergangenheit gehört in einigen Ländern auch die schon aus der Zeit vor dem ersten Weltkrieg stammende Tradition eines ausgeprägt »Bismarckschen« (berufsständisch gegliederten und beitragsfinanzierten) Systems der sozialen Sicherung. Das Denkmodell des natürlichen Experiments scheitert zudem gerade in wirtschaftlicher Hinsicht daran, dass postkommunistische Ökonomien durch externe Direktinvestitionen keineswegs zuverlässig auf den Pfad robuster Prosperität und demokratischer Konsolidierung gelenkt werden können. Wäre dem so, dann müssten in der Post-DDR statt der tatsächlich

niedrigsten Wachstumsraten unter allen EU-10-Vergleichsländern längst die von Kanzler Kohl avisierten »blühenden Landschaften« Wirklichkeit geworden und im übrigen die Praxis der liberalen Demokratie in ihnen fest verwurzelt sein; denn schließlich haben die neuen Bundesländer seit 1990 pro Einwohner mehr Investitionsmittel, konsumtive Transferleistungen und externe Weichenstellungen ihres politischen und rechtlichen Lebens erfahren, als dies bei irgendeinem anderen postkommunistischen Land der Fall war oder auch nur entfernt vorstellbar wäre.

So empfiehlt es sich wohl, von dem Denkmodell eines von Brüssel initiierten Experiments abzulassen und in den neuen Beitrittsländern selbst nach Erklärungsfaktoren für die bisher weithin erfolgreiche Bewältigung potentieller Transformationskonflikte zu suchen. Fragen wir nach programmatischen Vorstellungen politischer Eliten zu Anfang der 90er Jahre, so lassen sich drei Positionen unterscheiden.³ Frühe Proklamationen einer »freien« im pointierten Gegensatz zu einer »sozialen« Marktwirtschaft – besonders prominent vertreten vom ersten postkommunistischen Finanzminister Leszek Balcerowicz (1989-1991) in Polen und von Premierminister Vaclav Klaus (1992-1997) in der Tschechischen Republik – erwiesen sich mit ihrer Bezugnahme auf die Vorbilder von Thatcher und Reagan und deren Sozial- und Wirtschaftspolitik als weitgehend rhetorisch, jedenfalls definitiv nicht entwicklungsbestimmend, weil politisch völlig undurchsetzbar; dies trotz des Beifalls, den derartige Pläne für einen eher minimalistischen Wohlfahrtsstaat bei Weltbank und Internationalem Währungsfonds seinerzeit fanden. Polar entgegengesetzt, aber nicht weniger unrealistisch war die traditionsbefangene Vorstellung, das staatssozialistische Modell eines zentralistischen und universalistischen Wohlfahrtsstaates ließe sich in seinen wichtigsten Bestandteilen einfach fortschreiben. Nachdem weder die eine noch die andere dieser beiden »reinen Lehren« irgendwelche Aussichten hatte, führte die von der Realität gleichsam aufgenötigte Subtraktionsübung zu Lösungen, die sich von Land zu Land und von einem zum anderen sozialpolitischen Reformbereich unterscheiden, gemeinsam aber das Merkmal einer pragmatisch und ad hoc vorgenommenen Mischung von Notlösungen oder Bricolagen hatten, hinter denen kein integrierendes sozialpolitisches »Modell« als Gestaltungsprinzip zu erkennen ist; häufig handelt es sich um den selektiven Nachbau relativ zufällig gewählter westeuropäischer Vorbilder sowie die Wiederbelebung vor-sozialistischer institutioneller Muster aus der eigenen Geschichte der Länder.

Die Bismarcksche Sozialversicherung und ihre Adaptation im Staatssozialismus haben das Merkmal gemeinsam, dass die sozialen Versicherungen (v. a. die Rentenversicherung) durch Pflichtbeiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert und die Ansprüche der Versicherten im Umlageverfahren bedient werden. Diese Konstruktion bringt es mit sich, dass die auf einer (politisch relativ schwer »nach unten« veränderbaren) Rentenformel beruhenden und in vielen Fällen ohnehin äußerst dürftigen Ansprüche der Versicherten (sog. »defined benefits«) dann, wenn wegen demographischer Verschiebungen und/oder Beschäftigungskrisen Anpassungen der Sozialversicherungshaushalte erforderlich werden, diese nur durch Erhöhung der Beiträge (und eben nicht durch Senkung »versprochener« Leistungsansprüche!) zu realisieren sind. Diese Art der Anpassung führt jedoch zu der (auch im Westen wohlbekannten) Spirale, dass gesteigerte Lohnnebenkosten sich negativ auf die Nachfrage nach Arbeitskräften auswirken. Das nahe liegende Umsteigen auf eine steuer- statt beitragsfinanzierte Sozialversicherung scheint dabei durch vielfach vollzogene und durchaus radikale Senkungen der Steuersätze erschwert zu sein; diese Steuersenkung dient nach Absicht und z. T. auch im Ergebnis dem Wettbewerb um Investoren. Infolgedessen bleibt es bei sozialversicherungsbedingten Lohnnebenkosten, die in Polen stattliche 47 Prozent und in der Slowakei sogar mehr als 50 Prozent ausmachen. Zudem dürfte der Anreizeffekt niedriger Steuern (»flat rate«) für Investoren und Arbeitgeber dadurch gedämpft werden, dass diese durchweg weit *über*paritätische Anteile an den Beiträgen zur Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung zu entrichten haben.

Es kommt hinzu, dass die verführerische Notlösung, auf die einige westeuropäische Länder angesichts ihrer Arbeitsmarktkrisen verfallen sind, in den Fällen der MOE-Region praktisch ausfiel: nämlich die Senkung der Lebensarbeitszeit durch diverse Praktiken der Frühverrentung, die heute weithin als eine rentenökonomische Zeitbombe kritisiert wird. Dieser (scheinbare) Ausweg kam deshalb nicht ernsthaft in Betracht, weil eine aus der staatssozialistischen Vergangenheit übernommene und in den MOE-8-Ländern erst in jüngster Zeit (zögerlich) revidierte Regel eine bereits sehr niedrige Altergrenze festschreibt; sie lag für Männer überwiegend bei 60, für Frauen bei nur 55 Jahren. Insofern bestand in diesen Ländern für die arbeitsmarkt-entlastende Senkung des gesetzlichen Rentenalters schlicht kein Spielraum; es gab ihn allenfalls im Felde der Be-

rufsunfähigkeits-Renten, die vor allem in Ungarn mit forcierter Großzügigkeit zugestanden wurden, so dass dort die Zahl der Empfänger dieser Kategorie von Renten zwischen 1989 und 1996 um 50 Prozent wuchs und damit einen Teil der Arbeitslosigkeit zu verdecken half.

Postkommunistische Ökonomien leiden in noch höherem Maße an einem Defekt, der aus anderen Ursachen auch westliche Ökonomien plagt: Sie sind offenbar nicht in der Lage, den beschäftigungssuchenden Teil ihrer Arbeitskraft in annähernd vollem Umfang und zu akzeptierten Lohnsätzen über den Arbeitsmarkt wirtschaftlich und sozial zu integrieren. Für diesen Strukturdefekt hat sich in den MOE-Ökonomien eine weitere (und ebenfalls höchst ambivalente) Notlösung durchgesetzt, die im westeuropäischen Wohlfahrtskapitalismus eine z. T. nicht unbedeutende, aber doch erheblich geringere Rolle spielt: die Schattenwirtschaft. Mit diesem Begriff werden alle marktbeurteilten (mithin zu Geldeinkommen führenden) Tätigkeiten bezeichnet, bei der sich Verkäufer und Käufer von Gütern und Diensten der amtlichen Erfassung entziehen und so die Zahlung von Steuern und Sozialbeiträgen vermeiden können. Aus ökonomischer Sicht handelt es sich bei der Schattenökonomie um ein klassisches Kollektivgutproblem, bei dem sich individuelle Interessen (Einkommen auf der Angebotsseite, Preisvorteile auf der Nachfrageseite) mit kollektiven Interessen an der Abschöpfung von Steuern und Sozialbeiträgen diametral gegenüberstehen. In dieser Situation gibt es zudem eine Dynamik der Selbststeigerung (»Teufelskreis«): Wenn die verminderte Steuer- bzw. Beitragsbasis durch Steigerung der Steuer- bzw. Beitragssätze (oder auch die Senkung der Leistungsansprüche der Rentner) kompensiert wird, dann erhöht sich für die beteiligten Akteure nur der Anreiz, sich in der Schattenökonomie zu engagieren. An diesem Problem laborieren die Ökonomien in MOE in ausgeprägter Weise. Der Anteil der Schattenökonomie, ausgedrückt als Prozentsatz der offiziellen Ökonomie, erreicht Spitzenwerte von 40,1 Prozent (Estland) oder sogar 41,3 Prozent (Lettland), während er im Durchschnitt westlicher OECD-Ökonomien auf etwa die Hälfte dieser Werte geschätzt wird und in Deutschland bei 16,8 Prozent liegt. Zur Erklärung der großen Bedeutung der Schattenwirtschaft in den MOE-Ökonomien mag der Verweis auf die Tatsachen beitragen, dass inoffizielles Wirtschaften in manchen Ländern bereits unter dem staatssozialistischen Regime eine bedeutende Rolle spielte; dass hohe Arbeitslosigkeit und dürftige Lohnersatzleistungen ein hohes Potential und erhebliche Anreize

für inoffizielle Beschäftigung erzeugen; und dass die administrative Fähigkeit und/oder Bereitschaft, repressiv gegen Schwarzarbeit vorzugehen, unentwickelt ist.

Pieter Vanhuysse vertritt in diesem Zusammenhang die ebenso plausible wie letztlich schwer beweisbare These, dass die lohnarbeitszentrierten und beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssysteme der postkommunistischen Gesellschaften nicht nur *im Ergebnis* die Lebenslagen und -interessen der »Transformationsverlierer« fragmentieren, insofern sich nunmehr reguläre Rentner, beschäftigte Arbeitnehmer, Arbeitslose und Erwerbsunfähige als relativ scharf geschiedene arbeits- und sozialrechtliche Kategorien gegenüberstehen; er behauptet darüber hinaus, dass diese Fragmentierung in der *strategischen Absicht* verantwortlicher politische Eliten gelegen habe, die auf diese Weise (erfolgreich) bemüht waren, das im Transformationsprozess aufgehäufte Konfliktpotential zu zerstreuen und damit zu entschärfen.⁴ Diese Interpretation würde zumindest helfen, das oben benannte Rätsel zu entschlüsseln, dass in der Region bisher trotz eines objektiv gegebenen Konfliktpotentials relativ wenig verteilungspolitisches Konflikthandeln zu beobachten war.

Einer solchen Interpretation geben auch Beobachtungen Nahrung, die sich auf die Neugestaltung des vormals zentralstaatlich kontrollierten Gesundheitswesens in den postsozialistischen Ländern beziehen; in ihm galten gesundheitsbezogene Dienstleistungen als ein universalistisches *Bürgerrecht*, das allerdings in der Praxis häufig nur mit Hilfe materieller Dankbarkeitsbekundungen der Patienten gegenüber dem medizinischen Personal realisiert werden konnte und auch durch Versorgungs-Privilegien relativiert war. Angesichts dieser Erbschaft waren die postkommunistischen Eliten übereinstimmend und energisch bemüht, sowohl die Finanzierungs- wie die organisatorische Versorgungsverantwortung für das Gesundheitswesen abzuschütteln und beide Teile ihrer vormaligen Zuständigkeit auf dezentrale Träger und staatsferne Akteure zu verteilen und teilweise vollends zu privatisieren. Die gewählten Maßnahmen und Strategien erlauben die Interpretation, dass es dabei nicht nur um eine Steigerung der Effizienz ging, sondern ganz wesentlich auch um das Interesse nationaler politischer Eliten, in ihrer Eigenschaft als potentielle Konfliktgegner eine Konfrontation mit den Ärzten und/oder Patienten zu vermeiden.

Was die Finanzierung gesundheitlicher Dienstleistungen angeht, so wurden schon früh (1992 bis 1994, nur in Polen erst 1999) von Land zu

Land unterschiedliche Lösungen gefunden, die jeweils in einer komplexen Mischung von Steuer-, »Bismarckscher« Pflichtbeitrags- und »marktwirtschaftlicher« Gebührenfinanzierung bestehen. Die Orientierung an und selektive Übernahme von westlichen Vorbildern spielte auch bei der Reorganisation der Angebotsstrukturen für gesundheitliche Dienstleistungen eine Rolle, wobei es – auch zum Zweck der Förderung eines effizienzsteigernden Anbieter-Wettbewerbs – zu Mischungen zwischen Privatisierung und Kommunalisierung der Leistungsanbieter kam – in beiden Fällen also dazu, dass das Angebot aus der zentralstaatlichen Zuständigkeit herausgelöst wurde und außerhalb staatlicher Verantwortung partiell stillgelegt werden konnte.

Das oben erwähnte »Gesetz wachsender Sozialausgaben« behält auch für den Gesundheitsbereich in ausgeprägter Weise Geltung: Die Anteile der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt liegen in den neuen Mitgliedstaaten in MOE um knapp die Hälfte niedriger als der entsprechende Durchschnittswert der EU-15. Sofern diese beachtliche Differenz auf dem billigeren Angebot qualitativ gleichwertiger Leistungen beruht, könnten sich im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit der EU aus diesem Kostengefälle u. U. interessante Wanderungsanreize für Patienten aus den alten Mitgliedstaaten ergeben.

Kurz noch zu einigen Aspekten der Armutspolitik in MOE – also zu einem Feld der Sozialpolitik, das im Staatssozialismus als solches gar nicht institutionalisiert war. Im Zuge tiefer Transformationskrisen, die zu Beginn der 90er Jahre einsetzten, führten Arbeitslosigkeit und hohe Inflationsraten dazu, dass Armut ein Massenphänomen wurde – dies auch deswegen, weil die vormals in den staatlichen Unternehmen institutionalisierten sozialen Dienste und Hilfen weithin ersatzlos gestrichen wurden. Probleme der Einkommensarmut und Marginalisierung wurden potenziert durch die nach dem Regimewechsel verschärft zutage tretende Diskriminierung von Frauen, vor allem aber durch Diskriminierung der ethnischen Minorität der Roma und Sinti. Diese Bevölkerungsgruppe macht z. B. in Ungarn ca. 6 Prozent der Wohnbevölkerung aus, aber ein Drittel aller Langzeitarbeitslosen. Mit der Ausnahme der Tschechischen Republik und Sloweniens wurden Fragen der Armuts- und Sozialhilfepolitik jedoch während der 90er Jahre weitgehend als nachrangige Angelegenheiten behandelt; Aufmerksamkeit erlangten sie wesentlich auf dem Umweg über Untersuchungen und Dokumentationen supranationaler

Organisationen wie der Weltbank und der ILO. Es ist wohl das Gebiet der armutsbezogenen Sozialpolitik – in der Terminologie der EU: des Kampfes gegen Exklusion – bei dem die von »Brüssel« gesetzte Konditionalität wichtigere Impulse für die politische Entwicklung der postsozialistischen Staaten ausgelöst hat als für irgendeines der anderen sozialpolitischen Felder.

Dieser Befund wirft umgekehrt kein günstiges Licht auf das Niveau sozio-kultureller Solidarität (verstanden als die sozial normierte Pflicht, den Rechten und Nöten von Mitbürgern zumindest nicht indifferent zu begegnen), das in den staatssozialistischen Gesellschaften vorherrschte. Es ist gut belegt, dass in diesen Gesellschaften zivilgesellschaftliche Tugenden wie die eines aktiven, vertrauensvollen und verantwortlichen Assoziationsverhaltens wenig entwickelt und teils durch die repressive Kontrolle des Staatsapparates, teils durch die autoritär-paternalistische Alleinzuständigkeit staatlicher Organe nachhaltig entmutigt worden sind. Insofern ergeben sich Anhaltspunkte für die Vermutung, dass sozialetische Normen der Solidarität unter der Herrschaft staatssozialistischer Institutionen nicht weniger (wenn auch auf ganz andere Weise) Schaden genommen haben als dies unter dem Einfluss von Postmodernismus, Individualisierung und Fiskalkrisen im Westen der Fall war.

Anmerkungen

- 1 So spottete kürzlich ein westeuropäischer Minister, dass in polnischen Regierungskreisen noch nicht ganz durchgedrungen sei, dass zwischen Breschnew und Barroso doch erhebliche Unterschiede bestehen.
- 2 Stephen Crowley und David Ost (Hg.), *Workers after Workers' States. Labor and Politics in Postcommunist Eastern Europe*, Lanham 2001; Pieter Vanhuyse, *Divide and Pacify. Strategic Social Policies and Political Protests in Post-Communist Democracies*, CEU Press, Budapest 2006.
- 3 Die Unterscheidung stammt von Janos Matyas Kovacs, »Approaching the EU and reaching the US? Rival narratives on transforming the welfare regimes in East-Central-Europe«, in: Peter Mair und Jan Zielonka (Hg.), *The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation*, London 2002. Vgl. auch den Beitrag von J.M. Kovacs im vorliegenden Heft (Anm. d. Red.)
- 4 Pieter Vanhuyse, *Divide and Pacify*, a.a.O. (Anm. 2).

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 Wohlfahrtsreformen¹ 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 »kalthherzigen« Ökonomen mit Vorliebe auf die Seite der Staatsdiener.²

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?³ 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,⁴ 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 Ungarn⁵ 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 Wohlfahrtsstaats 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 estatistisch-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 beleißigten, 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 finanzierter 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 preisgegeben. 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 postkommunistischen Wirtschaften auszuschütten.

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 tatsächlichen 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 Haushaltskrise 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. Paradoxerweise 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 egalitärsten 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 minutiösen 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 langsamen, zähflüssigen, immer wieder innehaltenden Fortschritt, auf trial and error, oder gar auf schiere Improvisation gefasst sein. Kleinere Schritte und schleicher 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 Privatisierungslawine im Gesundheits- oder Rentensystem losretten, 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 Rückkoppelungsmechanismen 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 hervorginge. 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 Akteure, 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 Haupttrivalen, 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 Beschluss und der Verteidigung »erworbener 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 Einparteiistaates 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 Haushaltskrise 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.

Eingebaute 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 zurückzubesinnen. 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, Vereinsfreiheit; 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 Ostmitteleuropa 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 neoliberale 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.).⁶

Wohlfahrtsmix ist nicht Teil des *acquis*, daher mussten die Beitrittsländer 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 Studie⁷ 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 verfolgen 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 Haushaltskrise 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 Privatanbietern verziert wurde (Hausärzte, freiwillige private Versicherung etc.). Es kam zu keiner Haushaltskrise, 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 Reformeifer 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 ausgefeilteren 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 (Ärztikammern, 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 schärften 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 gegeneinander ins Feld geführt werden und die Ergebnisse dieser Zusammenstöße keiner klaren Richtung folgen. Synchroner 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 Verminderung 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 obsoletere 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 bleiben 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«. Besonderen Dank schulde ich Robert Gal, Marek Gora, Petr Hava, Don Kalb, Eva Orosz, Tomas Sirovatka, Katalin Tausz, Irena Topinska, Jiri Vercernik und Cezary Wlodarczyk 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.

Marek Rymśa
 SOZIALPOLITIK UND SOZIALE BINDUNGEN¹

*I. Zwei Arten sozialer Bindungen und zwei Traditionen
 von Sozialpolitik*

Aus soziologischer Sicht besteht die Aufgabe der Sozialpolitik nicht nur darin, soziale Probleme zu lösen, sondern auch eine bestimmte Sicht der Gesellschaftsordnung, die auf sozialen Bindungen gründet, in die Praxis umzusetzen. So ist jedes soziale Programm letzten Endes durch den Rückgriff auf einen der beiden Typen sozialer Solidarität – horizontale oder vertikale – legitimiert², wobei die universalen Sozialprogramme eher horizontale und die selektiven Programme eher vertikale Bindungen betreffen (Coleman 1964).

Die horizontale Solidarität gründet auf Gegenseitigkeit und manifestiert sich insbesondere in den Sozialversicherungsprogrammen. Sie erlaubt eine Umverteilung der individuellen Folgen sozialer Risiken auf die Gemeinschaft der Versicherten. Die vertikale Solidarität hingegen betrifft die Interessen der am stärksten benachteiligten Mitglieder der Gesellschaft, die mit der Unterstützung der gesamten Gesellschaft rechnen dürfen. Wenn diese Verpflichtung dem Staat übertragen wird, haben wir es mit Bürger-solidarität zu tun, da Einrichtungen des Wohlfahrtsstaates über die Steuerleistungen der Bürger finanziert werden.

Sozialpolitische Programme werden im öffentlichen Diskurs gemeinhin als Projekte präsentiert, die soziale Probleme lösen sollen. Wir befürworten oder kritisieren ein solches Programm nach Maßgabe seiner Effizienz, d.h. inwiefern es in der Lage ist, spezifische soziale Probleme zu beheben. Den sozialen Bindungen kommt dabei keine Priorität zu.

Die amerikanische Tradition

Zentral für den amerikanischen Ansatzes der Sozialpolitik ist die Annahme, dass die Grundlage für das Eingreifen des Staates ins gesellschaftliche Leben in jedem einzelnen Fall in der Existenz eines spezifischen Problems liegen muss, welches ohne dieses Eingreifen nicht gelöst werden könnte.

Sozialpolitik wird also in »negativer« Weise legitimiert: Sie identifiziert die widrigen oder unerwünschten Phänomene, die das Gesellschaftsleben beeinträchtigen, als Probleme, die behoben bzw. gemildert werden müssen. Ein solcher Ansatz kann als liberal bezeichnet werden, insofern er der freien Marktwirtschaft und den sozialen Kräften einen breiten Spielraum bietet und gleichzeitig staatliche Eingriffe beschränkt.³

Sozialpolitik wird im akademischen Diskurs der USA dem Kontext der »public policy« zugeordnet (Rymysza 1996, S. 81-82). Es ist daher auch kein Zufall, dass die amerikanische Fachliteratur mehr Bezug auf die »public policy« als auf »social policy« nimmt (Szarfenberg 2003, S. 33). In diesem Rahmen wird erstere im Allgemeinen als die Gesamtheit der Programme verstanden, welche durch die öffentlichen Dienste (und, in einem bestimmten Maße, auch durch Unternehmen auf dem Nonprofitsektor) angeboten werden (vgl. Ginsberg 1994, S. 54-84). Die sozialpolitischen Programme stellen dabei einen Bestandteil der »public policy« im weiteren Sinne.

Die europäische Tradition

Die Vertreter der europäischen Sozialpolitik sind weniger um Lösungen für singuläre soziale Probleme bemüht als um Lösungen für miteinander verknüpfte Probleme, den »social issues« (Auleytner 1994, S. 3-21; Geisen 2005). Ziel der Sozialpolitik ist es hier, eine bestimmte Vision der Sozialordnung in die Praxis umzusetzen. Die Besonderheit des europäischen Ansatzes findet ihren Ausdruck in zwei Aspekten. Zum einen wird Sozialpolitik auf positive Weise legitimiert: Sie identifiziert, was im gesellschaftlichen Leben verwirklicht, nicht aber was reduziert oder eliminiert werden sollte. In diesem Sinne ist der Wohlfahrtsstaat, wie Peter Flora gezeigt hat, eine zutiefst europäische Erfindung (Flora in: Cochrane 1993, S. 250).

Zum anderen schafft das Leitbild einer bestimmten sozialen Ordnung einen Zusammenhang zwischen den einzelnen sozialpolitischen Programmen (Spicker 2000, S. 48-52). Sozialpolitik versteht sich hier als etwas, das über bloße »public policy« mit ihrem Katalog von Programmen und der öffentlichen Verwaltung als ausführender Instanz hinausgeht. Sie ist ebenfalls eine »social policy«, die große Bereiche der öffentlichen Sphäre organisiert, nicht bloß in institutioneller, sondern auch in normativer Hinsicht. Die Vision einer sozialen Ordnung korreliert zum einen mit einer Reihe von einander ergänzenden institutionellen Lösungen (z.B. eher ein System

sozialer Sicherheit als eine Reihe von unverbundenen Wohlfahrtsprogrammen), zum anderen mit der tatsächlichen Umsetzung bestimmter sozialer Werte im gesellschaftlichen Leben. Eine solche Vision besitzt immer ein spezifisch ideologisches Profil; in der europäischen Tradition weist es eher konservative oder sozialdemokratische als liberale Züge auf.⁴

Die europäische Tradition verbindet darüber hinaus die wissenschaftliche Reflexion über Sozialpolitik mit der Soziologie. Dies gilt besonders für Großbritannien, wo Soziologie und Sozialpolitik praktisch nicht voneinander zu trennen sind, wobei Beschreibungen des sozialen Lebens und Entwürfe, wie dieses Leben geregelt sein sollte, einander durchdringen (Rymsza 1996, S. 78f). Für die britische Schule besonders charakteristisch sind historische Studien, die belegen, wie Eingriffe des Staates das Gesellschaftsleben Englands geprägt haben (vgl. beispielsweise Bruce 1974; Thane 1991).

Eines der Grundelemente der sozialen Ordnung europäischen Typs artikuliert sich in den Bindungen zwischen den Mitgliedern einer Gemeinschaft. Anders gesagt, kommt der Sozialpolitik die Funktion der Bildung sozialer Bindungen zu. Beide grundlegenden ideologischen Spielarten des »europäischen Sozialmodells«, das konservative und das sozialdemokratische, sehen in der gesellschaftlichen Solidarität einen zentralen Wert, wenngleich beide Solidarität auf je andere Weise interpretieren (Rymsza 1998, S. 61-78). Soziale Solidarität stellt überdies einen zentralen Wert im Ordnungskonzept der Soziallehre der katholischen Kirche dar, wie sich dies besonders deutlich in den Schriften Johannes Pauls II. zeigt (vgl. *Laborem exercens*). Das Solidaritätsprinzip hat so seinen Weg auch in die Programme der christdemokratischen und der Bauernparteien Europas gefunden, die sich auf das katholische Gedankengut berufen (von Kersbergen 1995). Die Vertiefung der sozialen Bindungen – vor allem in ihrer lokalen Dimension – stellt auch ein Grundpostulat der Kommunitaristen dar (Crow 2002, S. 43-48).⁵ In verschiedenen Dokumenten der EU ist ebenfalls die Rede von Solidarität, sozialem Zusammenhalt und sozialer Integration als charakteristischen Merkmalen des »Europäischen Sozialmodells«.

II. Sozialpolitik und soziale Bindungen – drei Dimensionen

Man kann drei Aspekte einer Bindungen stiftenden Sozialpolitik unterscheiden. *Zum ersten* kann die Vertiefung sozialer Bindungen ein sozialpolitisches Ziel darstellen. In diesem Fall zielt Sozialpolitik explizit darauf ab, Bindungen zu schaffen, und ihre Urheber berufen sich dabei auf das Prinzip der sozialen Solidarität, das Prinzip der sozialen Kohäsion, oder – wie in den letzten Jahren – auf soziale Integration.

Peter Baldwin (1990) sieht in der Implementierung des sozialen Solidaritätsprinzips ein grundlegendes Ziel der Sozialpolitik in den europäischen Ländern. Daher nennt er seine Analyse der Entwicklung des Sozialstaates in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und den nordischen Ländern eine Untersuchung der »sozialen Solidaritätspolitik«. Robert Goodin und seine Kollegen (Goodin e.a. 2001) sind etwas vorsichtiger als Baldwin; ihrer Meinung nach stellt die Förderung der sozialen Integration nicht den wichtigsten Aspekt des Wohlfahrtsstaates dar.

Baldwin vertritt den sozialdemokratischen Standpunkt, wobei er die Überwindung der Klassenunterschiede im Auge hat. Soziale Solidaritätspolitik in diesem Sinne war im 20. Jahrhundert ziemlich erfolgreich, selbst wenn wir zugeben, dass das Verwischen der traditionellen Klassengrenzen sich auch anderen Faktoren als der Sozialpolitik verdankt. Baldwin zeigt jedenfalls, dass die deutschen Sozialprogramme der Bismarck-Ära Klassenunterschiede eher festgeschrieben als eingeebnet haben, indem sie die sozialen Bindungen innerhalb der einzelnen Gesellschaftsschichten stärkten. Insofern könnte man sagen, dass Solidarität als Prinzip der europäischen Sozialpolitik keineswegs einen egalitären Charakter besitzen muss.

Die Krise des Wohlfahrtsstaates, die sich in den 1980er Jahren abzuzeichnen begann, und besonders die sozialen Transformationen der 1990er Jahre haben gezeigt, dass die traditionellen Instrumente der »sozialen Solidaritätspolitik« (Arbeiterversicherung, soziale Bürgerrechte) kein adäquates Instrument darstellen, um die Probleme der postmodernen Risikogesellschaft zu lösen (Beck 1986). Andererseits verlangt die »Entdeckung« des Problems der sozialen Ausgrenzung in den westeuropäischen Wohlfahrtsgesellschaften nach neuen Formen der Solidarität als Grundvoraussetzung für eine »nachhaltige Entwicklung der Gesellschaft« (George, Wilding 1999).

Zweitens prägt Sozialpolitik durch die Institutionalisierung des Prinzips der Partizipation an sozialen Programmen und der begleitenden Sozialtransfers in vorher definierte Richtungen (horizontale oder vertikale Umverteilung) die Form sozialer Bindungen und schafft vor allem institutionelle Bindungen zwischen den Beteiligten. Dies geschieht unabhängig von den spezifischen Zielen der Programme (Verringerung der Arbeitslosigkeit, Armutsbekämpfung etc.). Die Bildung sozialer Bindungen stellt hier einen Nebeneffekt der Implementierung von Sozialpolitik dar. In diesem Zusammenhang gibt es eine heftige Diskussion über die ungewollten Wirkungen universaler Sozialprogramme bzw. selektiver Programme mit Bedürftigkeitsprüfung (Coleman 1964).

Solche Nebenwirkungen können positive oder negative Auswirkungen auf soziale Bindungen zeitigen. Eines der Hauptcharakteristika der gegenwärtigen Wohlfahrtsgesellschaften ist die Überalterung aufgrund sich überschneidender Faktoren wie höhere Lebenserwartung und sinkende Geburtenraten. Höhere Lebenserwartung ist einer der Maßstäbe für sozialen Entwicklung; sie basiert unter anderem auf verbesserter medizinischer Versorgung und Pflege. Höhere Lebenserwartung kann daher sicherlich als ein Erfolg des Wohlfahrtsstaates angesehen werden. Auch die sinkende Geburtenrate kann etwas mit sozialer Sicherheit zu tun haben. Die Institutionalisierung der Pflege älterer Mitbürger (Altersheime etc.) lockert die sozialen Bindungen, indem sie es den erwachsenen Kindern ermöglicht, ihre Pflicht, für die Eltern zu sorgen, zu delegieren (vergessen wir nicht, dass gegenseitige Verpflichtung eine grundlegende Dimension sozialer Bindungen darstellt). Das heißt aber auch, dass die Eltern für die Erziehung der Kinder aufkommen müssen ohne die Garantie, dass diese sich später einmal um sie kümmern werden. Dies könnte die Entscheidung, Kinder zu bekommen, beeinflussen, zumal wenn wir unseren Lebensstandard in Betracht ziehen, wie er in der modernen Konsumgesellschaft zur Norm geworden ist.

So hat das Sozialversicherungssystem – mit den öffentlichen Pflegeeinrichtungen und dem auf dem Umlageverfahren beruhenden Pensionsystem (wo die gegenwärtigen Leistungen aus den gegenwärtigen Beiträgen finanziert werden) – den Effekt, dass die persönlichen Bindungen zwischen Eltern und Kindern allmählich durch die Solidarität der Generationen abgelöst werden. Die aktive Generation finanziert die Pensionen der heutigen Pensionisten und den Unterhalt der Pflegeeinrichtungen, und

dadurch erwirbt sie das Recht, eines Tages den Platz der Älteren einzunehmen und von der nächsten Generation dieselben Leistungen zu erhalten. Anders ausgedrückt, soziale Bindungen werden durch institutionelle abgelöst – durch in Gestalt bestimmter öffentlicher Einrichtungen institutionalisierte Verpflichtungen zwischen Generationen.⁶

Zudem lässt sich im modernen Wohlfahrtsstaat – wie Luhmann (1981) dies festgestellt hat – ein Legitimationsschwund im Hinblick auf die Solidarität zwischen den Generationen beobachten. Dieses Phänomen könnte nicht nur zum Zusammenbruch des auf dem Umlageverfahren basierenden Pensionssystems führen, sondern auch soziale Konflikte zwischen den Generationen auslösen (s. Hecló in: George, Wilding 1999, S. 10). Davon ahnten die Verfechter der Idee der intergenerationellen Solidarität nichts, als sie ihr Projekt ins Werk setzten; dies ist bloß ein Beispiel für eine unerwünschte Nebenwirkung.

Drittens werden Bindungen stiftende Prinzipien wie etwa die Sorge für die schwächsten Mitglieder der Gesellschaft (wie in der egalitären Theorie der Gerechtigkeit – Rawls 1971), »die Sorge für die Armen« (wie in der katholischen Soziallehre dargelegt), die Gegenseitigkeit auf lokaler Ebene (Kommunitarismus) oder zwischen den Arbeitern (Bismarcks Modell der Sozialversicherung) zur Legitimierung sozialpolitischer Programme herangezogen. Es geht dabei nicht darum, ob wir durch diese Programme soziale Bindungen erzeugen oder verstärken wollen, vielmehr stellt umgekehrt die Existenz von sozialen Bindungen eine Grenzbedingung für die Wahl sozialer Programme dar. Das Fehlen sozialer Bindungen zwischen den Mitgliedern einer Gesellschaft kann derartige Programme undurchführbar machen. Die »Nettozahler« eines Programms müssen die normative Rechtfertigung, die für soziale Transfers innerhalb einer Sozialstruktur postuliert wird (z.B. Umverteilung »von den Reichen zu den Armen«), akzeptieren. Soziale Transfers allein über staatliche Finanzierung würden das gesamte System degenerieren lassen. Wo die Umverteilung einer sozialen Legitimierung entbehrt, wirken Hilfsprogramme für die Armen stigmatisierend und demütigend, wie die Erfahrung im viktorianischen England gezeigt hat (Bruce 1974, S. 89-116).

Die Geschichte und die Versicherungsmathematik belegen die Vorteile einer auf Gegenseitigkeit beruhenden kollektiven Vorsorge gegen soziale Risiken. Sie gewährt den versicherten Individuen ein größeres Maß an Schutz bei geringeren Kosten. Versicherungsinstitutionen einzurichten

war daher durchaus vernünftig, und dies nicht nur aus staatlicher Perspektive, sondern auch aus der Sicht der Beteiligten. Anders gesagt, die Verteilung des sozialen Risikos auf die Gemeinschaft (also horizontale Solidarität) ist kein Nullsummenspiel, sondern generiert einen Mehrwert.

III. Sozialpolitik und soziale Bindungen in Perioden ökonomischer Transformation

In der Geschichte der Sozialpolitik gibt es Perioden und Schulen, in denen sozialen Bindungen ein besonderer Stellenwert zukommt. Insbesondere die Schule Emile Durkheims betonte die Verbindungen zwischen Arbeitsteilung, Form der sozialen Bindungen und der Sozialpolitik des Staates. Allgemein gilt, dass eine solidaritätsorientierte Sozialpolitik in Perioden rascher ökonomischer und sozialer Veränderungen besondere Bedeutung gewinnt, da, wie Durkheim (1977) gezeigt hat, plötzliche Transformation oft mit sozialer Anomie Hand in Hand geht, für die eine Schwächung sozialer Bindungen charakteristisch ist. Dem entgegenzuwirken, ist in solchen Perioden Aufgabe der Sozialpolitik.

Die Arbeiter- und Angestelltenversicherung wurde eingerichtet, um die »Arbeiterfrage« zu lösen, die im Laufe des 19. Jahrhunderts als Resultat der fortschreitenden Industrialisierung und Urbanisierung entstanden war. Das Versicherungssystem stellte das Hauptinstrument dar, um die negativen sozialen Auswirkungen dieses Prozesses aufzufangen (Luhmann 1981),

Das Bismarcksche, konservativ-korporatistische Modell des Wohlfahrtsstaats wurde immer wieder kritisiert, weil es Klassenunterschiede und Einkommensungleichheit reproduziert: Die Ansprüche auf eine bestimmte Leistung (z.B. Arbeitslosenunterstützung oder Pension) sind von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Klasse bzw. Berufsgruppe abhängig (Esping-Andersen 1996, S. 67). Die umverteilende Wirkung von Sozialleistungen ist daher nur gering.

Die wirtschaftlichen Veränderungen am Beginn des industriellen Zeitalters führten zu einer Entwurzelung jener Menschen, die auf der Suche nach einem Arbeitsplatz aus den ländlichen Gebieten in die Städte strömten. Die Sozialversicherung sollte dazu beitragen, die Auswirkungen des Verlustes der traditionellen Bindungen zu kompensieren. Mit dem postindustriellen Zeitalter entstanden neue Faktoren, welche die sozialen Bin-

dungen in zweifacher Weise schwächten. Zum einen werden durch die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und die steigende Mobilität der Arbeitnehmer (Beck 1986) die mit dem Arbeitsplatz verbundenen sozialen Bindungen gelockert und kurzlebiger. Daher auch die Renaissance der Idee lokaler Gemeinschaften, die sich um den Wohnsitz herum bilden. Dem würde eine Dezentralisierung der Sozialpolitik zugunsten lokaler Selbstverwaltungseinrichtungen entsprechen, inspiriert von kommunitaristischen Konzepten (Etzioni 1998). Zum anderen werden die sozialen Bindungen durch den beschleunigten Ausschluss von Menschen aus dem Arbeitsmarkt untergraben. Die Antwort auf dieses Phänomen liegt in einer Politik der sozialen Integration, insbesondere durch aktivierende Programme für Arbeitslose (van Berkel, Moller 2002; Pascual 2004). In Westeuropa scheint diese Politik einer Neuauflage von Baldwins sozialer Solidaritätspolitik zu entsprechen.

Im Folgenden wollen wir untersuchen, wie die sozialen Bindungen durch die Sozialpolitik in den ehemaligen sozialistischen Staaten Ostmitteleuropas nach 1989 beeinflusst wurden – eine Frage, die bisher kaum einer gründlichen Analyse unterzogen wurde. Das ist umso mehr zu bedauern, als die Region in der Periode der Transformation ein veritables »Versuchsfeld« darstellt.

Das Tempo der wirtschaftlichen Veränderungen, die hier stattfinden, übertrifft selbst die Industrialisierung in Deutschland gegen Ende des 19. Jahrhunderts. Bismarcks Deutschland, das einen Platz unter den hochentwickelten Industriestaaten beanspruchte, baute seine Industrie auf und schuf gleichzeitig eine Sozialversicherung mit stark bindungsbildendem Charakter (Rosenhaft 1994). Die Frage liegt nahe, ob wir in der Lage sind, ein ähnliches »Produkt« herzustellen, um die sozialen Folgen der Transformationen in den postsozialistischen Ökonomien unserer Jahrhundertwende abzufedern.

Die Bildung von Bindungen in der polnischen Solidarnosc-Bewegung

Im Falle Polens, dem größten Land der Region – das zudem Vorreiter bei den politischen und sozialen Veränderungen war –, sollte der *Solidarnosc*-Bewegung eine bedeutende Rolle bei der Bindungen stiftenden Sozialpolitik zukommen (Kaczmarczyk 2005, S. 33). Die Bewegung bezog ihre soziale Legitimität, wie ihr geistlicher Berater Józef Tischner (1982) her-

vorhob, aus einer »Ethik der Solidarität«, und Graham Crow sprach von dem Phänomen einer spezifischen »Solidarität der *Solidarnosc*« (Crow 2002, S. 90-109).

Leider hatten die Erfahrungen der *Solidarnosc* keinen nachhaltigen Einfluss auf die Transformation der 1990er Jahre. Dafür bieten sich zwei Erklärungen an. Die erste verweist auf die sozialen Folgen des Kriegsrechts aus dem Jahre 1981, das die *Solidarnosc* als Gewerkschaft für illegal erklärte und die daraus hervorgegangene soziale Bewegung auflöste. Während es der *Solidarnosc*-Gewerkschaft gelang, sich im Untergrund neu zu formieren und sie sich Selbsthilfegruppen anschloss, die mehr oder weniger offiziell existierten und die Infrastruktur der katholischen Kirche benützten, reagierte die Mehrzahl der polnischen Bürger auf die Verhängung des Kriegsrechts mit einem »Rückzug ins Privatleben« (Nowak 1989). Wiktor Osiatynski bietet noch eine andere Erklärung: Die Natur des *Solidarnosc*-Projekts selbst, das im Kontext des realen Sozialismus entstanden war, mache es unvereinbar mit den Bedingungen des entstehenden Kapitalismus der 1990er Jahre, in dem »der Wettbewerb die Solidarität abgelöst hat« (Osiatynski 2004, S. 31f).

Und Edmund Mokrzycki meint zusammenfassend, »Die polnische 'selbstverwaltete Republik' hat das System, das sie bekämpfte, nicht überlebt. Es waren die einzigartigen Umstände dieses Kampfes, dem sie ihre Entstehung verdankte und die ihr den Charakter einer Bürgergesellschaft verliehen. Der Untergang des Kommunismus brachte (...) einen beschleunigten Zerfall des gesamten Syndroms der polnischen Bürgergesellschaft mit sich (...). Die Veränderungen im System führten zu einer radikalen Verbesserung der horizontalen Bindungen, sie vermochten aber nicht das 'soziale Vakuum' aufzufüllen. Im Gegenteil – in dieser Hinsicht war eine gewisse Rückwärtsbewegung zu beobachten. Das Feindbild der kommunistischen Behörden hatte das Volk geeint, eine Plattform für Verständigung und den Anschein echter horizontaler Bindungen geschaffen. Heute ist das Fehlen (oder die Hartnäckigkeit?) dieser Bindungen manifester als je zuvor« (Mokrzycki 2001, S. 23).

Die Marginalisierung des Ethos der Solidarität lässt sich auch als Teil umfassenderer Prozesse erklären. Sie ist nicht zuletzt eine Folge der Individualisierung des sozialen Lebens (Ester, Halman, de Moor 1994), welche Polen und die anderen mittel- und osteuropäischen Staaten nach dem Fall des Eisernen Vorhangs erfasste.

All diese Ansätze sind jedoch eindimensionaler Natur. Wenn wir die sozialen Reformen in Polen und im übrigen Ostmitteleuropa einer sorgfältigen Analyse unterziehen, sehen wir, dass die sozialpolitischen Bestrebungen der Bildung sozialer Bindungen galten, wenngleich diese Bestrebungen auch unvollständig und inkohärent waren. Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Reformen der 1990er Jahre von einem liberalen Geist geprägt waren (freie Marktwirtschaft, Privatisierung, Individualisierung) und die Länder Ostmitteleuropas insgesamt liberaler wurden als die »alten« EU-Mitgliedstaaten. Dies sei anhand von vier Beispielen illustriert.

1. Das Selbstverwaltungsmodell der Sozialhilfe: Zwischen Gegenseitigkeit und staatlichem sozialen Netz

In den postsozialistischen Ländern stellt die Wiederherstellung der Selbstverwaltung auf lokaler Ebene eines der fundamentalen Elemente der zahllosen Veränderungen nach dem Niedergang des Kommunismus dar. Den lokalen Selbstverwaltungsbehörden wurden die meisten Aufgaben der Wohlfahrt übertragen. Das soziale Wohlfahrtsnetz auf der Grundeinrichtung der Selbstverwaltung – der Gemeinde – aufzubauen, ist keine besonders originelle Lösung. Es ist die Norm in ganz Europa und geht auf die »Armengesetze« des Elisabetanischen Zeitalters im frühen 17. Jahrhundert zurück (Bruce 1974, S. 32-56), als der englische Staat die Unterstützung der Armen übernahm und auf lokaler Ebene organisierte, nachdem er den Besitz der katholischen Kirche konfisziert und in der Folge die karitative Arbeit der englischen Klöster untersagt hatte.

Das dezentralisierte, auf Selbstverwaltung beruhende Modell der sozialen Unterstützung fördert die sozialen Bindungen, indem es sich auf die bestehenden Bindungen zwischen den Mitgliedern der jeweiligen Gemeinde stützt. Dem liegt die Idee zugrunde, dass es die Pflicht der Gemeinde ist, die Grundbedürfnisse ihrer schwächsten Mitglieder zu befriedigen.

Die von Gemeinden betriebenen Sozialhilfeeinrichtungen sollen gleichzeitig auch als öffentliches soziales Netz dienen (Standing 1996), zum Nutzen derjenigen, die durch ökonomische Veränderungen benachteiligt wurden. Von diesen Einrichtungen wurde daher erwartet, entsprechende Hilfsprogramme anzubieten, die über Transfers aus dem Staatshaushalt finanziert wurden. Im Laufe der Zeit überwogen die mit der Unterhaltung des »sozialen Netzes« verbundenen Pflichten jene der Förderung von sozialen Bindungen. Die Folge war, dass die Legitimität der sozialen

Wohlfahrtszentren als in den Gemeinden verwurzelte Einrichtungen untergraben und das Klischee gestärkt wurde, dass diese Einrichtungen vorwiegend zur Verteilung von Barleistungen dienen (Kazmierczak, Rymsza 2003).

2. Die Institutionalisierung des gesellschaftlichen Dialogs: eine halbe Erfolgsstory

Die *Solidarnosc*-Erfahrung scheint sich am unmittelbarsten im Aufbau eines Systems für den sozialen Dialog in Polen nach 1989 niedergeschlagen zu haben – vor allem wohl, weil *Solidarnosc* in erster Linie eine unabhängige Gewerkschaft war. Den sozialen Dialog zu fördern, heißt, das Prinzip der sozialen Solidarität durch die Implementierung von Mechanismen für kollektive Verhandlungen und konsensorientierte Entscheidungen zu institutionalisieren. In diesem Ansatz klingen Elemente des katholischen Postulats an, das sich am »Gemeinwohl« orientiert und dazu aufruft, die Interessen von Arbeitgebern und –nehmern auf nichtantagonistischer Basis zu verhandeln. Die Enzyklika *Laborem exercens*, das programmatische Dokument der Kirche zu den Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen und zum sozialen Dialog, ist weitgehend ein Destillat der Erfahrungen der polnischen *Solidarnosc* aus der Perspektive Johannes Pauls II.

In allen Ländern der Region wurden Gesetze verabschiedet, die das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern regeln (Kohl, Platzer 2004). Insbesondere Ungarn bemühte sich, die polnischen Erfahrungen des solidaritätsbegründenden sozialen Dialogs als Vorbild zu nehmen. Doch erwies sich die Einrichtung eines Dialogs, der darauf ausgerichtet ist, einen Konsens für die notwendigen Reformen zu stiften, in den ost- und mitteleuropäischen Staaten als schwierig. In all diesen Ländern wurden Arbeitgeberorganisationen aus dem Nichts geschaffen, und ihre Repräsentanten erwiesen sich eine Zeitlang als ziemlich problematisch. Zweitens warfen sich die großen Gewerkschaften kopfüber ins politische Getümmel. Drittens versuchte der Staat, insbesondere in der Slowakei und in der tschechischen Republik, den Dialog unter seine Kontrolle zu bringen und ihn zur Durchsetzung seiner Politik zu instrumentalisieren. Viertens schwächte die liberale Reform, vor allem in den baltischen Staaten, die Bedeutung der Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen.

Trotz all dieser Hürden brachten die 1990er Jahre eine Legitimierung des sozialen Dialogs in der Region, wenngleich der gewerkschaftliche

Organisationsgrad sank (wie auch in den anderen EU-Staaten) und die Legitimität der Arbeitgeberorganisationen schwach blieb. Der gesellschaftliche Dialog hat heute einen festen Platz in den Arbeitgeber-/Arbeitnehmerbeziehungen und wird mittlerweile ergänzt durch Elemente eines zivilgesellschaftlichen Dialogs (z.B. Beratungen über Gesetzesentwürfe mit Nichtregierungsorganisationen).

3. Pensionsreformen: Vom kollektiven Handeln zur individuellen Sicherung

Die in den letzten Jahren von Polen und Ungarn initiierten Pensionsreformen sind für die gesamte Region charakteristisch. Sie beruhen auf dem Pensionskonzept der Weltbank (*Averting the Old Age Crisis* 1994) und stellen einen Bruch mit dem Umlageverfahren dar, insofern individuelle Vorsorge die Solidarität zwischen den Generationen ersetzen soll. Es wird nun jedem Einzelnen zugemutet, die Finanzierung seiner Pension selbst in die Hand zu nehmen. Dieser Systemwechsel hatte das Ziel, »Gruppenvorsorge« zugunsten von »individueller Vorsorge« einzuschränken. Allerdings ist das neue System nicht voll und ganz individualistisch, insofern die Teilnahme am Rentensparprogramm nicht freiwillig erfolgt, sondern gesetzlich vorgeschrieben ist.

Der ideologische Individualismus der Reformer zeigt sich auch in den gesetzlichen und organisatorischen Aspekten des neuen Systems. Den Versicherungsnehmern steht es frei, die Rentenfonds zu wechseln, und sie nehmen dabei ihr angespartes Pensionskapital mit. Wie groß diese Transfers auch sein mögen, sie stellen doch nie mehr als die Summe der individuellen Handlungen dar, und die einschlägigen Gesetze sehen auch keine Form von kollektivem Handeln vor. Gerade dieser Punkt dürfte eine Haupthürde bei der Implementierung eines solchen Modells in Westeuropa darstellen, gilt dort das Ausmaß kollektiven Handelns doch als Schlüsselindeikator für eine partizipatorische Demokratie (Rymysza 2002b).

Die Einführung individuellen Sparens ist indes durch Kompromisse gekennzeichnet. Während es einerseits möglich ist, individuell Pensionsfonds anzulegen, stellt die Auszahlung der Pensionsbeträge in einem völlig individualistischen System technische Probleme, da der Zeitraum, für den die Pension bezogen wird, nicht vorhersehbar ist. Man muss daher auf statistische Lebenserwartungstabellen nach Erreichen des Pensionsalters zurückgreifen und so einen unvermeidbaren Anteil an Umverteilung einführen, der auf dem Prinzip der Gegenseitigkeit basiert.

Die in Ostmitteleuropa durchgeführten Pensionsreformen zeigen, dass Systeme sozialer Sicherheit einer radikalen Individualisierung unterworfen werden können, dass sie aber nie ganz auf Gegenseitigkeit und Gruppenvorsorge verzichten können.

4. Das Ein-Prozent-System als regionales philanthropisches Konzept

Ungarn, gefolgt von der Slowakei, Litauen und Polen (die Tschechische Republik und Rumänien werden sich demnächst anschließen) haben Gesetze verabschiedet, die es Individuen ermöglicht, ein Prozent ihrer Einkommensteuer einer dem öffentlichen Wohl dienenden Nichtregierungsorganisation zukommen zu lassen (Bullain 2004).

Einer der Gründe für die Einführung dieses Systems war, Wohltätigkeit und Philanthropie zu unterstützen. Gemeinnützige Einrichtungen verfügen nun dank dieser Regelung über eine zusätzliche Einnahmequelle. Der Mechanismus soll darüber hinaus das Wissen über NGOs verbreitern und unter der Bevölkerung die Bürgersolidarität und die Sensibilität für die Bedürfnisse der Mitbürger fördern.

Ein gewisses Problem stellt sich dadurch, dass hier zwei verschiedene Sphären vermischt werden: Umverteilung öffentlicher Gelder und Philanthropie. Denn was geschieht hier anderes, als der Umverteilung einen sozialen Anstrich zu verleihen? Der Staat ermöglicht es interessierten Bürgern zu entscheiden, welche Einrichtung ein Prozent des Betrags erhält, den sie in Form von Steuern dem Staat entrichten müssen. In Ungarn, dem ersten Land, das diesen Mechanismus eingeführt hat, überweist der Steuerzahler sein Prozent nicht direkt an die von ihm bestimmte Nichtregierungsorganisation; vielmehr vermerkt er seine Präferenz in seiner Steuererklärung, und der Staat übernimmt dann den tatsächlichen Transfer (Bullain 2004). In Polen sieht dieser Mechanismus etwas komplizierter aus: Der Bürger überweist seinen Prozentbetrag an eine NGO seiner Wahl, informiert die Steuerbehörde darüber und erhält dann die entsprechende Summe von der zuständigen Steuerbehörde erstattet (Schimanek 2004).

In der Praxis kann dieses System wechselseitige Bindungen fördern. Wenn ich eine »meiner« Organisation wähle, so wird mein Beitrag »bei uns« bleiben. Das ist nur recht und billig – gegenseitige Bindungen bilden soziales Kapital. Problematisch erscheint mir nur, wenn dies mit Philanthropie verwechselt wird.

Das Ein-Prozent-System stellt ein interessantes Beispiel für einen be-

wussten Mechanismus zur Bildung von Bindungen dar, der auf komplexe Weise die Umverteilung öffentlicher Gelder mit privater Philanthropie kombiniert (Wyganski 2004). Vielleicht liegt es an der Schwerfälligkeit des Systems, dass bloß ein kleiner Teil der Bürger von ihrem Recht Gebrauch machen, eine bestimmte, selbst gewählte Nichtregierungsorganisation zu unterstützen (bis zu 30 % in einigen Ländern, in anderen bedeutend weniger). Von daher ist es schwer zu bewerten, in welchem Maße das Ein-Prozent-Gesetz die Bildung sozialer Bindungen fördert.

IV. Schlussfolgerungen

Diese vier Beispiele von Sozialreformen in Ostmitteleuropa illustrieren die Inkonsequenz der politischen Entscheidungsträger und den fragmentarischen Charakter der durchgeführten Maßnahmen, die Bildung sozialer Bindungen durch sozialpolitische Programme zu fördern. Zum ersten wird häufig der Fehler begangen, nicht zwischen vertikaler und horizontaler Solidarität zu unterscheiden (siehe das Beispiel des Ein-Prozent-Systems). Zweitens wurde der Versuch unternommen, Institutionen zu schaffen, die die lokalen Gemeinschaften (insbesondere die bindungstiftende Rolle von kommunalen sozialen Einrichtungen) stärken sollen, doch wurden diese Einrichtungen bald mit Aufgaben überlastet, die makrostrukturelle Reformen des Wohlfahrtssystems erfordern. Drittens war die Institutionalisierung des sozialen Dialogs nur ein halber Erfolg. Viertens gab es auch Reformen, die darauf abzielten, die sozialen Bindungen zu schwächen und die individuelle Vorsorge zu stärken (Pensionsreform).

Die aufgeführten Beispiele, wie politische Entscheidungsträger die Form und Stärke sozialer Bindungen zu beeinflussen suchen, lassen sowohl eine Vision der Sozialordnung vermissen, die sie schließlich und endlich zu verwirklichen hoffen, als auch Entschlossenheit zu starken individualistischen Akzenten. Die Tatsache, dass die Entscheidungsträger in den Ländern Ostmitteleuropas sofort nach dem Beitritt zur Europäischen Union Programme gegen soziale Ausgrenzung propagierten, überrascht. Die aktuellen nationalen Dokumente zur Sozialpolitik (die im Einklang mit den einschlägigen EU-Prozeduren stehen) sind voller Hinweise auf die Notwendigkeit sozialer Integration, der Aufrechterhaltung gesellschaftlichen Zusammenhalts etc. Sollte dies als stillschweigendes Eingeständnis

der Fehler der Vergangenheit verstanden werden? Oder belegt es die pauschale Übernahme der EU-Prioritäten (samt den finanziellen Ressourcen zu ihrer Umsetzung)? Oder erleben wir heute gar eine Akzentverschiebung auf soziale Präferenzen, eine Wiedergeburt des Ethos der Solidarität?

Möglicherweise kommt hier ein Zug von sozialer Sensibilität zum Vorschein, die im vergangenen Jahrzehnt geschlummert hatte, verdeckt von dem Massentrieb zu individuellem Erfolg in der neuen Marktwirtschaft. Vielleicht entspricht dies den Gesetzmäßigkeiten des »Übergangs aus dem Sozialismus" – vom Verwerfen von allem, was nach Kollektivismus riecht, über die Legitimierung des Individualismus bis schließlich hin zu einer neuerlichen Suche nach Gemeinschaft und sozialen Bindungen? Ich hätte nichts gegen eine solche Wende und gegen eine Renaissance des bindungstiftenden Ethos der *Solidarnosc* in Ostmitteleuropa.

Aus dem Englischen von Andrea Marenzeller

Literatur

- Auleytner, J. (1994), *Polityka społeczna. Pomiedzy idea a dzialaniem*, Institute of Social Policy, Warsaw University.
- Averting the Old Age Crisis* (1994), A World Bank Policy Research Report, Oxford UP.
- Baldwin, P. (1990), *The Politics of Social Solidarity*, Cambridge UP.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft*, Frankfurt am Main.
- Biedenkopf, K. (2005), »Nie ma solidarnosci bez wolnoscii«, in: *Rzeczpospolita* 26.-28. März.
- Bruce, M. (1974), *The Coming of the Welfare State*, London.
- Bullain, N. (2004), »Rzecz o cudach i bledach percepcji: lekcje »prawa jednego procenta« na Wegrzech«, in: M. Rymsza (Hg.), *Wspolpraca sektora obywatelskiego z administracja publiczna*, Warschau: Institute of Public Affairs, pp. 207–248.
- Cochrane, A. (1993), »Looking for a European Welfare State«, in: J. Clarke (Hg.), *Comparing Welfare States*, London.
- Coleman, J. (1964), »Income Testing and Social Cohesion«, in: I. Garfinkel (Hg.), *Income-Tested Transfer Programs*, New York, S. 67-95.
- Crow, G. (2002), *Social solidarities*, Open UP.
- Durkheim, E. (1977), *Über die Teilung der sozialen Arbeit*, dt. von Ludwig Schmidts, Frankfurt a.M.
- Esping-Andersen, G. (1996), »Welfare States without Work: The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy«, in: G. Esping-Andersen (Hg.), *Welfare State in Transition*, London, S. 66-87.
- Ester, P, L. Halman, R. de Moor (eds.) (1994), *The Individualizing Society*, Tilburg UP.
- Etzioni, A., (Hg.) (1998), *The Essential Comunitarian Reader*, Lanham.
- Friedman, M. (1982), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Geisen, T. (2005), »Panstwo socjalne w okresie modernizmu«, in: K. Kraus, T. Geisen, K. Piatek (Hg.), *Panstwo socjalne w Europie* [polnische Ausgabe von: *Sozialstaat in Europa*, Opladen 2001], Mikolaj Kopernik UP, S. 31-58.
- George, V., P. Wilding (1999), *British Society and Social Welfare*, London.

- Ginsberg, L. (1994), *Understanding Social Problems, Policies, and Programs*, University of South California Press.
- Goodin, R., B. Headey, R. Muffels, H.J. Dirven (2001), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge UP.
- Kaczmarczyk, M. (2005), »Pojęcie 'Solidarnosci' w teorii socjologicznej«, in: M. Latoszek (Hg.), *'Solidarnosc' w imieniu narodu i obywateli*, Krakau, S. 13-40.
- Kazmierczak, T., M. Rymsza (2003), »W stronę aktywnej polityki społecznej?«, in: T. Kazmierczak, M. Rymsza (Hg.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Institute of Public Affairs, Warschau, S. 235-251.
- Kohl, H., H.W. Plater (Hg.) (2004), *Industrial relations in Central and Eastern Europe*, Brussels.
- Kowalik, T. (Hg.) (2001), *Spor wokół Nowej Trzeciej Drogi*, Ebert Stiftung, Warschau.
- Luhmann, N. (1981), *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München.
- Mokrzycki, E. (2001), »Jaka mamy demokrację?«, in: H. Domanski, A. Ostrowska, A. Rychard (eds.), *Jak żyją Polacy*, Warschau.
- Nowak, S. (Hg.) (1989), *Ciągłość i zmiana w tradycji kulturowej*, Warschau.
- Osiatynski, W. (2004), *Rzeczpospolita obywateli*, Warschau.
- Pascual, A.S. (Hg.) (2004), *Are Activation Policies Converging in Europe*, Brussels.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard UP.
- Rosenhaft, E. (1994), »The historical development of German social policy«, in: J. Clase, R. Freeman (Hg.), *Social Policy in Germany*, New York, S. 21-41.
- Rymsza M. (2004), »Reformy społeczne lat dziewięćdziesiątych. Próba podsumowania«, in: M. Rymsza (Hg.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Institute of Public Affairs, Warschau, S. 223-260.
- Ders. (2003), »Aktywna polityka społeczna w teorii i praktyce«, in: T. Kazmierczak, M. Rymsza (Hg.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Institute of Public Affairs, Warschau, S. 19-32.
- Ders. (2002a), »Ewolucja ubezpieczeń społecznych a zasada sprawiedliwości«, in: T. Kowalik (Hg.) *Nierówni i równiejsi*, Warschau, S. 242-253.
- Ders., (2002b), »Ubezpieczenie emerytalne w zreformowanym systemie ubezpieczeń społecznych w Polsce«, in: T. Kowalik (Hg.) *Nierówni i równiejsi*, Warschau, S. 254-289.
- Ders., (1998), »Urynkowanie państwa czy uspołecznienie rynku?«, Institute of Applied Social Sciences, Warsaw University & TEPIS.
- Ders., (1996), »Socjologiczne aspekty polityki społecznej w ujęciu V. George'a i P. Wildinga«, in: A. Kwak (Hg.), *Wybrane problemy pracy socjalnej*, Institute of Applied Social Sciences, Warsaw University, S. 77-97.
- Schimanek, T. (2004), »Prawo jednego procenta w Polsce – nadzieje i obawy«, in: M. Rymsza (Hg.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Institute of Public Affairs, Warsaw, S. 195-206.
- Spicker, P. (2000), *The Welfare State: A General Theory*, London.
- Standing, G. (1996), »Social protection in Central and Eastern Europe: a Tale of Slipping Anchors and Torn Safety Nets«, in: G. Esping-Andersen (Hg.), *Welfare State in Transition*, London, S. 225-255.
- Thane, P. (1991), *The Foundations of the Welfare State*, London.
- Tischner, J. (1982), *Ethik der Solidarität. Prinzipien einer Hoffnung*, Graz 1982.
- van Berkel, R., Möller, I.H. (Hg.) (2002), *Active social policies in the EU. Inclusion through participation?*, Bristol.
- van Kersbergen, K. (1995), *Social Capitalism. A study of Christian democracy and the welfare state*, London.
- Wygnański, J. (2004), *PIT a filantropia*, »Trzeci Sektor«, Nr. 1, S. 35-57.

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag basiert auf dem Artikel des Autors »Polityka społeczna i wiezi społeczne. Przypadek Trzeciej Rzeczypospolitej«, in: *Societas/Communitas* 2006, Nr. 1, S. 197-220.
- 2 Vgl. die Analyse der Typen von Solidarität in Spicker (2000, S. 38-48). Spicker verwendet andere Begriffe: Er spricht von sozialen Solidaritäten (in der Mehrzahl), die in Form von Altruismus und Verantwortung (vertikale Solidarität) oder gegenseitiger Hilfe (horizontaler Solidarität) auftreten.
- 3 Ich verwende das Adjektiv »liberal« im europäischen Sinne, um das Misstrauen gegenüber staatlichem Eingreifen zu bezeichnen. In den USA ist der Begriff »liberal« den Demokraten vorbehalten, als Gegensatz zu den marktorientierteren Republikanern (die als »konservativ« bezeichnet werden). Daher wird das egalitäre Konzept von John Rawls (1971) und nicht das Konzept des freien Marktes von Milton Friedman als liberal angesehen, sehr zum Verdruss des letztgenannten (vgl. Friedman 1982).
- 4 Dies hat mit dem auf dem europäischen Kontinent vorherrschenden Machtgleichgewicht zu tun, wo es zwei Blöcke gibt: einen von christdemokratischen und von Bauernparteien und einen zweiten, von den Sozialdemokraten geprägten Block; die relativ schmale Mitte zwischen beiden stellen die Liberalen. In den 1990er Jahren und in diesem Jahrzehnt lässt sich eine Konjunktur neoliberaler Konzepte beobachten (Rymsza 1998; 2004).
- 5 Die kommunitaristische Bewegung hat ihren Ursprung in Amerika (vgl. Etzioni 1993); sie hat aber auch Einfluss auf das Konzept des »dritten Weges«, wie er von der neuen Linken in Europa propagiert wird (Kowalik 2001).
- 6 Kurt Biedenkopf hat das Ausmaß der Delegitimierung der Solidarität zwischen den Generationen erörtert (2005). Ich folge Biedenkopf in seiner Differenzierung zwischen persönlichen und institutionellen Bindungen, die sich nicht mit der von Ferdinand Tönnis getroffenen Unterscheidung zwischen Bindungen innerhalb der Gemeinschaft bzw. innerhalb der Gesellschaft deckt.

Charles Hirschman

DIE AUSWIRKUNGEN DER IMMIGRATION AUF DIE AMERIKANISCHE GESELLSCHAFT

Ein Blick zurück in die Zukunft*

Die meisten Amerikaner feiern zwar ihr Erbe und ihre Identität als »Nation von Einwanderern«, ihre Meinungen über die Zukunft der Immigration gehen allerdings stark auseinander. Viele befürworten eine weitere Einwanderung energisch, sie sehen darin ein notwendiges Ingrediens für das Wirtschaftswachstum und ein unverzichtbares Element für eine kosmopolitischen Gesellschaft. Beinahe 60 Millionen Menschen – über ein Fünftel der amerikanischen Gesamtbevölkerung – sind Einwanderer oder Kinder von Einwanderern. Für die meisten von ihnen ist eine großzügige Einwanderungspolitik keine abstrakte Ideologie, sondern ein Mittel der Familienzusammenführung und eine Bestätigung, dass auch sie Teil des »amerikanischen Traums« sind.

Andererseits gibt es einen beträchtlichen Anteil, vielleicht die Mehrheit der Amerikaner, der eine weitere massive Immigration ablehnt. Viele Einwanderungsgegner sind Alteingesessene, die so gut wie vergessen haben, dass auch ihre eigenen Vorfahren einst in Amerika eingewandert sind. Sie leben häufig in Klein- und Vorstädten und haben in ihrer Nachbarschaft, in ihren Kirchengemeinden und Freundeskreisen relativ wenig Kontakt zu Immigrantenfamilien. Jenseits der Debatte über die wirtschaftlichen Folgen der Einwanderung prägen auch emotionale Faktoren die innere Einstellung zur Immigration. Viele Amerikaner fühlen sich, wie die Menschen überall auf der Welt, mit dem Vertrauten wohler als mit dem Wandel. Sie befürchten, dass sich Neuankömmlinge mit anderen Sprachen, Religionen und Kulturen gegen ihre Integration sträuben und kein Englisch lernen.

Häufig wurzeln die Befürchtungen der Alteingesessenen und die Wahrnehmung neuer Einwanderer in Ignoranz und Vorurteilen, aber die Zu-

* Der Autor beendete diesen Artikel als Bixby Visiting Scholar des Population Reference Bureau in Washington, D.C.

kunftsangst vieler Amerikaner ist nicht ganz irrational. Mit der Globalisierung und der massiven industriellen Restrukturierung in vielen traditionellen Beschäftigungszweigen (sowohl von Arbeitern wie von Angestellten) fürchten viele der im Land Geborenen um ihre Zukunft und die ihrer Kinder. Die Medien bringen häufig Beispiele von Industrien, die zu Niedriglöhnen eingesessene Arbeiter durch Immigranten ersetzen. In einigen Zweigen wie der Gemüse- und Obsternte suchen nur sehr wenige im Land geborene Amerikaner Arbeit, aber Immigranten werden auch anderswo überproportional beschäftigt, darunter in der Fleischverarbeitung, der Bauwirtschaft, in Krankenhäusern und sogar in vielen Bereichen der Universitätsforschung – ein willkommenes Fressen für skrupellose Politiker, um verbreitete Ängste für ihre eigenen Zwecke auszubeuten.

Es lässt sich nicht vorhersagen, welche Rolle die Einwanderung in Amerika in Zukunft spielen wird, doch ein Blick in die Vergangenheit lohnt sich. Für die gegenwärtigen Debatten und die Feindseligkeit gegenüber Immigranten lassen sich Entsprechungen quer durch die amerikanische Geschichte finden. Am meisten überrascht dabei, dass fast alle populären Ängste vor Einwanderung und sogar die Urteile von »Experten« über deren negative Auswirkungen von der Geschichte widerlegt wurden. Nicht nur haben sich fast alle Immigranten (oder ihre Nachkommen) mit der Zeit assimiliert, sie haben die amerikanische Gesellschaft auch in vielfältiger Weise bereichert. Die folgenden Ausführungen blicken zurück auf die Ängste der alteingesessenen Amerikaner vor Immigration und auf den historischen Beitrag von Einwanderern zu politischen Reformen, zur Entwicklung der Industrie und auch der amerikanischen Kultur.

Einwanderung in die USA: Ein kurzer Überblick

Die Immigration begann in Nordamerika mit den spanischen Siedlern des 16. und den französischen und englischen Siedlern des 17. Jahrhunderts. In den hundert Jahren vor der amerikanischen Revolution gab es einen großen Zustrom von freien Arbeitern und Schuldknechten¹ aus England und anderen Teilen Europas und von Sklaven aus Afrika und der Karibik.

Einwanderung gab es die ganze amerikanische Geschichte hindurch, aber zwei epochale Phasen stechen heraus: die Masseneinwanderung zwischen 1880 und 1924 vor allem aus Süd- und Osteuropa und die Immigrationswelle nach 1965 vor allem aus Lateinamerika und Asien.² Während

jeder dieser Wellen kamen mehr als 25 Millionen Zuwanderer, und die jüngere ist noch lange nicht abgeschlossen. In einigen Rekordjahren gleich zu Beginn des 20. Jahrhunderts trafen jährlich etwa eine Millionen Immigranten ein, was über einem Prozent der damaligen US-Bevölkerung entsprach. Auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts gab es einige Jahre mit mehr als einer Million legaler Immigranten, aber bei einer Gesamtbevölkerung von heute beinahe 300 Millionen Menschen sind die Auswirkungen weit geringer als noch Anfang des 20. Jahrhunderts.

Die erste Auswirkung der Immigration ist demographischer Art. Die Mehrheit der heutigen amerikanischen Bevölkerung ist aus den 70 Millionen Einwanderern hervorgegangen, die seit Gründung der Republik nach Amerika kamen (offizielle Statistiken wurden erst seit 1820 geführt).³ Die meisten Amerikaner haben ein Gefühl historischer Kontinuität seit der Gründung der USA, aber dies ist vor allem das Ergebnis von Sozialisation und Erziehung, nicht von Abstammung. Der Teil der amerikanischen Bevölkerung, der auf die längste einheimische Geschichte zurückblicken kann, sind die Afroamerikaner: Sie stammen fast alle von Sklaven ab, die im 17. und 18. Jahrhundert nach Amerika verschleppt wurden.⁴

Ein Großteil der historischen Debatte über die Konsequenzen der Einwanderung hat sich immer schon auf die »Ursprünge« der Immigranten konzentriert – darauf, woher sie kamen. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als die Einwanderung aus Süd- und Osteuropa ihren Höhepunkt erreichte, versuchten viele alteingesessene Amerikaner das traditionelle Bild Amerikas als ein in erster Linie von den Nachfahren nordwesteuropäischer Einwanderer, besonders protestantischer Engländer, geprägtes Land zu bewahren.⁵ Die Einwanderungsbeschränkungen der 1920er Jahre waren darauf angelegt, die historischen »nationalen Ursprünge« der amerikanischen Bevölkerung zu erhalten.⁶ Die amerikanische Bevölkerung war jedoch immer weit verschiedenartiger als das »anglozentrische« Image des 18. Jahrhunderts. Die erste amerikanische Volkszählung von 1790 kurz nach Bildung der Vereinigten Staaten zählte etwas weniger als vier Millionen Menschen, von denen mindestens 20 % afrikanischer Herkunft waren.⁷ Es gibt vor Ende des 19. Jahrhunderts keine offiziellen Zahlen für die amerikanischen Indianer, aber sie stellten im 18. Jahrhundert in den meisten Gebieten, aus denen schließlich die USA wurden, die vorherrschende Bevölkerung. Die Schätzungen des Bevölkerungsanteils nicht-englischer Herkunft im Jahr 1790 reichen von 20 bis 40 %.⁸

Jede neue Einwandererwelle in die USA stieß auf mehr oder minder ausgeprägte Feindseligkeit und löste verbreitete Ängste aus, dass Immigranten der amerikanischen Gesellschaft schaden oder sich nicht dem vorherrschenden *American Way of Life* anpassen würden. 1751 beklagte sich Benjamin Franklin über die »pfälzischen Bauerntrampel«, die versuchten, die Provinz Pennsylvania zu germanisieren und sich weigerten, Englisch zu lernen.⁹ Während des ganzen 19. Jahrhunderts galten irische und deutsche Amerikaner, besonders Katholiken, den alteingesessenen Amerikanern im Hinblick auf Kultur und Status nicht als vollgültige Bürger. Im Mai 1844 gab es dreitägige Krawalle in Kensington, einem irischen Vorort von Philadelphia, die in der Brandschatzung zweier katholischer Kirchen und anderer Gebäude gipfelten.¹⁰ Es war einer von vielen Zwischenfällen in den 1840er und 1850er Jahren – der Hochphase der so genannten »Know-Nothing-Bewegung« –, als katholische Kirchen und Klöster zerstört und Priester vom protestantischen Pöbel angegriffen wurden.¹¹

Die Feindseligkeit alteingesessener Amerikaner gegen »Ausländer« verschärfte sich zum Ende des 19. und Beginn des 20. Jahrhunderts, als Rassenideologien und Antisemitismus auch in Amerika Fuß fassten. Die wachsende Welle des »Nativismus« – der xenophobischen Verteidigung des Einheimischen – hatte tiefe Wurzeln im Antikatholizismus und in der Angst vor ausländischen Radikalen. Das neue vorherrschende Element dieser Ideologie Ende des 19. Jahrhunderts war der Glaube an die Überlegenheit der angelsächsischen »Rasse«.¹² Solche Vorstellungen verbanden sich mit der Forderung nach Beschränkung der Immigration und fanden in den gebildeten Eliten weithin Unterstützung. Die Immigration Restriction League, 1894 gegründet von jungen, in Harvard ausgebildeten Bostoner Intellektuellen, trat für eine Lese- und Schreibprüfung ein, um die Einwanderungsflut zu bremsen.¹³ Man nahm an, dass eine solche Prüfung die Immigration aus Süd- und Osteuropa vermindern würde, die eine »alarmierende Zahl von Analphabeten, Armen, Kriminellen und Geisteskranken« ins Land spüle, »die den amerikanischen Charakter und die Bürgerschaft« bedrohten.¹⁴

Städte, in denen sich Einwanderer in großer Zahl niederließen, wurden verspottet und waren zugleich als Horte gefährlicher Menschen und radikaler Ideen gefürchtet.¹⁵ Solche Ressentiments wurden häufig von Intellektuellen geschürt, fanden aber auch bei vielen weißen Amerikanern in eher provinziellen und homogenen ländlichen Gebieten und Kleinstädten

ein Echo. Während manche Reformer wie Jane Adams sich daranmachten, die vielen Missstände städtischer Elendsviertel zu lindern, ergingen sich andere wie z.B. Henry Adams, Nachfahre zweier amerikanischer Präsidenten und berühmter Historiker und Literat, in aggressivem Nativismus und Antisemitismus.¹⁶

Das Gesetz gegen die Einreise chinesischer Arbeiter von 1882 (Chinese Exclusion Act) war der erste Schritt in Richtung einer geschlossenen Gesellschaft. Von den 1880er Jahren bis zu den 20er Jahren des folgenden Jahrhunderts führten sehr unterschiedliche Gruppen, von den alten Eliten Neuenglands über die Fortschrittsbewegung (Progressive Movement) im Mittleren Westen bis hin zum Ku Klux Klan, eine Kampagne zur Beendigung der Immigration unerwünschter Einwanderer aus Europa.¹⁷ In den frühen Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts suchte man die angebliche »Minderwertigkeit« neuer Einwanderer im Vergleich zu den alteingesessenen Amerikanern mit der damals entstehenden Pseudowissenschaft der Eugenik zu untermauern. Anfang der 20er Jahre wurden Einwanderungsquoten nach Nationalität eingeführt, um die Immigration aus Asien und Afrika so weit als möglich zu unterbinden und die Zahl der süd- und osteuropäischen Neuankömmlinge drastisch zu reduzieren.

Die Periode von 1924 bis 1965 mit ihrer äußerst restriktiven Immigrationspolitik war eine Ausnahme in der amerikanischen Geschichte. Wer in dieser Zeit aufwuchs, mag das hohe Niveau der Einwanderung in den letzten drei Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts für ungewöhnlich halten, eine hohe Immigration charakterisierte jedoch einen Großteil des 18. und 19. Jahrhunderts und die ersten beiden Dekaden des 20. Jahrhunderts.

Politiker und viele Experten waren von den Auswirkungen des Einwanderungsgesetzes von 1965 (auch als Hart-Cellar Act bekannt) überrascht. Dieses Gesetz sollte in erster Linie die in den 1920er erlassenen Nationalitätsquoten beseitigen, durch die sich die Kinder und Enkel süd- und osteuropäischer Immigranten diskriminiert sahen. Die Befürworter dieser Reform strebten keine große neue Einwanderungswelle an. Sie erwarteten lediglich eine leichte Zunahme von Neuankömmlingen aus Italien, Griechenland und einigen anderen europäischen Ländern, da bis dahin getrennte Familien nun zusammenkommen konnten, nicht aber einen langfristigen Anstieg der Zuwanderung.¹⁸

Die neuen Aufnahmekriterien des Gesetzes von 1965 waren Familienzusammenführung und gesuchte berufliche Qualifikationen.¹⁹ Das neue

Auswahlssystem ermöglichte Qualifizierten und Hochqualifizierten, vor allem Ärzten, Krankenschwestern und Ingenieuren aus asiatischen Ländern, einzuwandern und schließlich für den Nachzug ihrer Familien zu bürden. Zu etwa der gleichen Zeit und weitgehend unabhängig vom neuen Einwanderungsgesetz nahm die Immigration aus Lateinamerika zu. Die legale und illegale Migration aus Mexiko stieg an, nachdem das 1942 begonnene sogenannte Bracero-Programm, das mexikanischen Landarbeitern die Einreise in die USA ermöglichte, 1964 von der amerikanischen Regierung aufgekündigt worden war.²⁰ In den 60er und 70er Jahren setzte sich im Gefolge der kubanischen Revolution zuerst die alte Elite in die USA ab, dann folgten Qualifizierte und Mittelschichtfamilien auf der Flucht vor Verfolgung und aufgezwungenem Sozialismus. Anfang der 70er Jahre gab es nach dem Zusammenbruch US-gestützter Regimes in Südostasien mehrere Wellen vietnamesischer, kambodschanischer und Hmong-Flüchtlinge. Dann, in den 80er Jahren, kamen neue Flüchtlinge aus mittelamerikanischen Ländern wie Nicaragua, El Salvador und Guatemala.²¹

Jeder dieser Einwanderungs- und Flüchtlingsströme brachte sekundäre Immigration durch den Nachzug von Familienangehörigen. Im Jahr 2000 gab es über 30 Millionen im Ausland geborene Menschen in den USA, von denen beinahe ein Drittel im vorangegangenen Jahrzehnt eingetroffen war. Rechnet man Immigranten und ihre Kinder (die zweite Generation) zusammen, haben über 60 Millionen Menschen – oder einer von fünf Amerikanern – junge Wurzeln in anderen Ländern.²² Obwohl das gegenwärtige Immigrationsniveau – relativ gesehen – nicht an das Zeitalter der Massenmigration Anfang des 20. Jahrhunderts heranreicht, übersteigt die absolute Zahl der heutigen Immigranten bei weitem alle früheren Epochen der amerikanischen Geschichte und die Erfahrungen jedes anderen Landes.

Die amerikanische Geschichte lässt sich nicht von der Geschichte der Einwanderung trennen, oder, wie Oscar Handlin es formulierte: »Immigranten waren die amerikanische Geschichte.«²³ In den mittleren Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts spielten Einwanderer aus Deutschland und Skandinavien eine Hauptrolle bei der Besiedlung des Westens. Irische Immigranten stellten die meisten Arbeitskräfte beim Bau von Verkehrsnetzen. Einige Experten schätzen, dass die Union während des Bürgerkriegs den Vorteil eines größeren Arbeitskräftereservoirs vor allem den Immigranten verdankte, die sich in den Nordstaaten niedergelassen hatten.²⁴

Immigranten spielten auch eine wichtige Rolle beim Übergang zu einer städtisch-industriellen Wirtschaft im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert. Einwanderer waren in den Lernberufen, im Bergbau, als fliegende Händler, Kaufleute und Arbeiter in städtischen Gebieten immer überrepräsentiert. Immigranten und ihre Kinder bildeten die Mehrheit der Arbeiter in den Sweatshops der Bekleidungsindustrie von New York, im Kohlebergbau von Pennsylvania und in den Schlachthöfen von Chicago. Die amerikanischen Städte im Zeitalter der Industrialisierung waren vor allem Immigrantstädte.²⁵ Die rasch expandierende Industriewirtschaft des Nordens und Mittleren Westens beschäftigte von 1880 bis 1920 überproportional viele frisch eingewanderte Arbeitskräfte und dann, von 1920 bis 1950, afroamerikanische Arbeiter aus dem Süden. Etwa drei Viertel der Bevölkerung vieler großer Städte einschließlich New York, Chicago, Boston, Cleveland, San Francisco, Buffalo, Milwaukee und Detroit bestanden aus Immigranten und ihren Kindern.²⁶ Einwanderer blieben bis in die 1920er Jahre die Mehrheit der städtischen Bevölkerung in den Industriestädten des Nordostens und Mittleren Westens.²⁷

Immigranten und ihre Kinder spielten auch in der jüngeren amerikanischen Politik eine wichtige Rolle, so bei der Bildung der Roosevelt-Koalition in den 1930er Jahren und wiederum in den 60er Jahren bei der Wahl von John F. Kennedy. Der Grundstein für die Roosevelt-Koalition von 1932 wurde bei den Präsidentschaftswahlen 1928 gelegt, als der demokratische Präsidentschaftskandidat Al Smith, ein (mütterlicherseits) irischstämmiger Katholik aus New York, für die Demokratische Partei die Mehrzahl der Einwandererstimmen gewann. Herbert Hoover entschied zwar die Wahl für sich, aber eine Reihe von Forschern schreibt den Wechsel von der republikanischen Regierungsvorherrschaft in den 20er Jahren zum New Deal der 30er Jahre der wachsenden Wahlbeteiligung und politischen Parteinahme der städtischen Zuwanderer nach Jahrzehnten massenhafter Immigration zu.²⁸

Obwohl das Zeitalter der Masseneinwanderung in den 20er Jahren zu Ende ging, bildeten die Immigrantenkinder 1960 20 % der potentiellen Wählerschaft.²⁹ Die politischen Neigungen der zweiten Generation lassen sich aus Forschungen über die Beziehung von Religion und politischen Präferenzen ableiten. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg bildeten weiße Protestanten, besonders der Mittelklasse außerhalb des Südens, die Basis der Republikanischen Partei, während Katholiken und

jüdische Wähler überproportional demokratisch wählten.³⁰ Die Mehrheit der süd- und osteuropäischen Einwanderer im frühen 20. Jahrhundert waren Katholiken und Juden.³¹ Die Reformperioden von Roosevelts New Deal in den 30er Jahren und Kennedys Reformprogramm (New Frontier), das in Lyndon B. Johnsons Sozialreformen (Great Society) mündete, wurden erst durch die Massenmigration Ende des 19., Anfang des 20. Jahrhunderts möglich.

Einwanderer und ihre Nachkommen waren auch für das Aufblühen der amerikanischen Populärkultur wichtig und schufen bei den Amerikanern ein positives Bild von Immigration. Sie spielten vor allen Dingen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine bemerkenswerte Rolle in den Künsten, z.B. als Drehbuchautoren, Regisseure, Produzenten und Schauspieler im amerikanischen Film.³² Die Mehrheit der Hollywood-Regisseure, die zwei oder mehr Oscars gewannen, waren entweder Einwanderer oder Kinder von Einwanderern.³³ Viele der angesehensten Komponisten und Bühnenschriftsteller am Broadway waren Kinder von Immigranten, darunter George und Ira Gershwin, Richard Rodgers, Lorenz Hart, Jerome Kern, Harold Arlen und Leonard Bernstein.³⁴ Diese Komponisten und Texter, die viel zum amerikanischen Standardrepertoire beitrugen, waren zumeist jüdische Immigrantensprösslinge der zweiten und dritten Generation, die in ethnischen Enklaven aufgewachsen waren, doch ihre Musik stellt die Quintessenz der amerikanischen Musikkultur des 20. Jahrhunderts dar.

Obwohl Künstler der ersten und zweiten Einwanderergeneration immer sorgsam darauf bedacht waren, sich der amerikanischen Gesellschaft zu assimilieren und angelsächsisch klingende Namen anzunehmen,³⁵ haben sie die amerikanische Kultur auch erweitert und sie empfänglicher und offener für Außenseiter gemacht. Das Hollywood-Thema der Tellerwäscherkarriere – »dass es in Amerika jeder schaffen kann« – spricht alle Menschen an, die nach oben streben. Viele Hollywood- und Broadway-Produktionen waren auch ergreifende Schilderungen von Außenseitern, die um Verständnis und Akzeptanz kämpften.³⁶

Lehren aus dem 20. Jahrhundert

Aus heutiger Perspektive ist klar, dass die zu Beginn des 20. Jahrhunderts verbreiteten Überzeugungen und Ängste im Hinblick auf Immigranten völlig in die Irre gingen. Anfang des 20. Jahrhunderts glaubten ein Großteil

der Elite und viele Sozialwissenschaftler, dass Einwanderer die amerikanische Gesellschaft überrannten. Nach den tonangebenden Theorien der Zeit (Sozialdarwinismus und Eugenik) hielt man die Immigranten gegenüber den alteingesessenen Amerikanern für kulturell und »rassisch« minderwertig. Die Argumente, mit denen im 20. Jahrhundert die Beschränkung weiterer süd- und osteuropäischer Immigration begründet wurden, ähnelten jenen, mit denen man zuvor der chinesischen und japanischen Einwanderung ein Ende gesetzt hatte (1882 bzw. 1907). Drei Jahrzehnte lang wurde der Kampf um eine Beschränkung der Einwanderung in der Öffentlichkeit und im Kongress ausgefochten. 1910 legte die vom Kongress eingesetzte Dillingham-Kommission (benannt nach dem Senator für Vermont William P. Dillingham) einen 42-bändigen Bericht vor, der die rassische Minderwertigkeit der Neueinwanderer aus Ost- und Südeuropa im Verhältnis zu den alten Zuwanderern aus Nordwesteuropa behauptete.³⁷

Sozialdarwinismus und pseudowissenschaftlich begründeter Rassismus standen damals in voller Blüte. Viele führende Gelehrte warnten davor, eine weitere Einwanderung der »geschlagenen Angehörigen geschlagener Rassen« zu erlauben.³⁸ Als die Einführung einer Lese- und Schreibprüfung 1917 nicht die gewünschte Wirkung einer Verminderung der Einwanderung aus Süd- und Osteuropa erzielte, verabschiedete der Kongress 1921 ein Quotengesetz, um die jährliche Zahl von Einwanderern aus jedem Land nach den bei der Volkszählung von 1910 festgestellten Bevölkerungsanteilen auf drei Prozent der in Amerika lebenden, aber im Ausland geborenen Immigranten der jeweiligen Nationalität zu beschränken.³⁹ Diese Vorkehrungen gingen freilich etlichen Eindämmungsverfechtern noch nicht weit genug: 1924 erwirkten sie ein weiteres Immigrationsgesetz, das nach Maßgabe der Volkszählung von 1890, als die Masse der neuen Immigranten also noch gar nicht eingetroffen war, die Quote auf zwei Prozent jeder Nationalität drückte.

Im Rückblick lässt sich erkennen, dass die Auswirkungen des Zeitalters der Massenmigration von 1880 bis 1924 den Vorhersagen zeitgenössischer Beobachter nahezu völlig widersprachen. Betrachtet man Standardindikatoren für sozioökonomischen Erfolg, die Differenzierung nach Wohnorten und den Anteil der Mischehen, haben sich die Kinder und Enkel der »neuen Einwanderer« des frühen 20. Jahrhunderts fast völlig in die amerikanische Gesellschaft integriert.⁴⁰ Selbst die Italoamerikaner, die noch in den 1930er Jahren als eine »Volksgruppe im Elend« galten, fügten

sich in das amerikanische Mosaik. Eine genauere Untersuchung zeigt, dass die »neuen Immigranten« die amerikanische Gesellschaft nach ihrem Ebenbild umformten. Der anglozentrische Kern des frühen 20. Jahrhunderts wurde weitgehend durch ein kosmopolitischeres Amerika ersetzt, das Katholizismus und Judentum auf dieselbe Stufe mit protestantischen Konfessionen stellt, und die Freiheitsstatue wurde zum nationalen Symbol einer Nation von Einwanderern. Vielleicht ist das wichtigste Erbe des Zeitalters der Massenmigration, dass die Kinder der ost- und südeuropäischen Einwanderer mithalfen, den Weg zum New Deal der 30er Jahre, zu den Sozialreformen Johnsons in den 60ern und zum Einwanderungsgesetz von 1965 zu ebnen, das eine neue Immigrationswelle aus Asien und Lateinamerika ermöglichte.

In seinem Roman *Verschwörung gegen Amerika* spekuliert Philip Roth darüber, was geschehen wäre, wenn Charles Lindberg 1940 zum Präsident gewählt worden wäre und freundliche Beziehungen zu Nazideutschland aufgenommen hätte. Es gab zu jener Zeit in den Vereinigten Staaten zweifellos viel virulenten Antisemitismus, und der Hass der weißen, angelsächsischen und protestantischen Oberschicht (WASP) auf Franklin D. Roosevelt hätte diese zur Unterstützung einer faschistischen Alternative veranlassen können. Im Rückblick auf die 1930er Jahre waren die Juden und Katholiken jedoch, zumindest bis zu einem gewissen Grad, offenbar durch ihre Allianz mit vielen anderen Segmenten der amerikanischen Gesellschaft als Teil der Koalition des New Deal »geschützt«. Ironischerweise mögen die drastische Verminderung der Einwanderung ab 1924 und die Massenmigration von Afroamerikanern aus dem ländlichen Süden in die Städte des Nordens und Mittleren Westens den Kindern der süd- und osteuropäischen Immigranten geholfen haben, in den mittleren Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts die sozioökonomische Leiter emporzuklimmen.⁴¹ Alle diese Gruppen blieben bis weit in die 60er Jahre der Demokratischen Partei verbunden, und diese ungewöhnlich breite Basis schreckte politische Bündnisse allein auf Grundlage von Rasse und Nationalität ab. Die amerikanische Politik ist gegenüber der Versuchung, die »Rassenkarte« auszuspielen, nicht immun – dies belegen Beispiele wie die States' Rights Democratic Party (Dixiecrats), eine 1948 gegründete, auf Rassentrennung beharrende Abspaltung der Demokraten, der Präsidentschaftswahlkampf von 1968, zu dem der vormalige Demokrat George Wallace mit seiner segregationistischen American Independent Party antrat, und Nixons

Strategie im Wahlkampf von 1972, durch Beschränkung der Bundesgesetzgebung den Druck zur Aufhebung der Rassentrennung in den Südstaaten zu nehmen (die so genannte »Southern Strategy«). Neueinwanderer und ihre Nachkömmlinge haben indessen – im Bund mit anderen Reformgruppen – beträchtlich dazu beigetragen, die Demokratie in der amerikanischen Gesellschaft zu stärken.

Blick in die Zukunft

Die demographischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts in Amerika sind nicht einzigartig. Einwanderung scheint, wie ethnische Unterschiede, in vielen Gesellschaften auf der ganzen Erde eine fortwährende Quelle von Spannungen zu sein. Die Immigration, besonders die illegale, ist in den Vereinigten Staaten höher als in den meisten anderen Industrieländern, aber die zugrunde liegende Dynamik ist beinahe allen Industriegesellschaften gemein.⁴²

In den letzten Jahren schwankte die jährliche Zahl von legalen Einwanderern in die USA zwischen 700.000 und 1.000.000 Menschen, die dauerhaft im Land ansässig wurden, mit ansteigender Tendenz.⁴³ Nur etwa die Hälfte der legalen Einwanderer sind Neuankömmlinge aus anderen Ländern, die andere Hälfte besteht aus Immigranten, denen es gelingt, aufgrund eines veränderten Arbeitsverhältnisses oder Familienstatus ein Immigrantenvisum zu erhalten. Auch viele Flüchtlinge schaffen es schließlich, ein Immigrantenvisum mit unbeschränkter Aufenthaltserlaubnis zu erlangen. Daneben gibt es eine große, aber unbekannte Zahl von Immigranten ohne Papiere, möglicherweise über 300.000 pro Jahr.

Die politische Diskussion in den USA (und anderswo) konzentriert sich in erster Linie auf die Kontrolle von Einwanderung. Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass die illegale Immigration gestoppt und die legale Einwanderung streng kontrolliert werden sollte. Man streitet sich, wie hoch die Zahl der Einwanderer sein soll und welchen Ansprüchen sie genügen müssen, aber die Idee, dass souveräne Staaten Bevölkerungsbewegungen über Grenzen hinweg kontrollieren können und sollten, ist praktisch unumstritten. Es gibt jedoch eine beträchtliche Anzahl von Studien, die zeigen, dass die Beweggründe für internationale Migration höchst vielgestaltig sind und dass Migranten und Arbeitgeber ebenso wie die Herkunfts- und die Zielgesellschaften außerordentlich von ihr profitie-

ren.⁴⁴ Die starken Antriebskräfte für Migration legen nahe, dass eine Politik der Immigrationeindämmung kaum Aussicht auf Erfolg haben dürfte.

Aus den Medien kann man regelmäßig erfahren, welche enormen Ressourcen und welch großen Erfindungsreichtum Lateinamerikaner, Chinesen und Afrikaner aufbringen, um nach Nordamerika oder Europa auszuwandern. Oft enden ihre Versuche in Gefangennahme und demütigender Behandlung als Kriminelle. Viele Migranten sterben eingeschlossen in Schiffscontainern oder beim Versuch, Wüsten ohne ausreichend Wasser und Verpflegung zu durchqueren. Und doch kommen sie weiterhin. Der einfache Grund dafür ist, dass sich die Wirtschaften des Südens und Nordens zunehmend durch den Verkehr von Gütern, Kapital und Arbeitskräften integrieren. Internationale Migration ist ein funktioneller Bestandteil moderner Gesellschaften – reicher und armer –, der die ungleiche Verteilung von Menschen und Chancen ausgleicht.

Die meisten Migranten kommen nicht, um sich anzusiedeln, sondern um ihre Familien daheim zu unterstützen.⁴⁵ Tatsächlich übersteigen die Summen, die Migranten in Entwicklungsländer überweisen, bei weitem die Mittel, die Letztere aus Auslandshilfe, direkten Kapitalinvestitionen und der Ausfuhr von Fertigerzeugnissen gewinnen.⁴⁶ Auch die Wirtschaften der Industrienationen ziehen einen beträchtlichen Nutzen aus der Migration. In den meisten Industrieländern fehlt es an einem ausreichend großen einheimischen Reservoir von Niedriglohnarbeitern. Fände sich dieses Muster nur in einem Land oder in nur wenigen Wirtschaftssektoren, könnte man diesen Mangel womöglich spezifischen politischen Kulturen oder bestimmten Marktzwängen zuschreiben. Tatsächlich jedoch erstreckt sich die Nachfrage nach der »billigeren Arbeit« von Einwanderern in den meisten Industrieländern und einer Reihe rasch wachsender Schwellenländer auf viele Sektoren wie Landwirtschaft, herstellende Industrie, Bauwirtschaft, Reparaturdienste, Gastronomie und Kinderbetreuung.

Dabei beschränkt sich die Nachfrage nach eingewanderten Arbeitskräften nicht auf ungelernete körperliche Arbeit. Die Vereinigten Staaten und andere Industrieländer waren und sind auch immer wieder mit einem Mangel an Wissenschaftlern, Ingenieuren und anderen Hochqualifizierten konfrontiert, der in Amerika zum Teil dadurch behoben wurde, dass vielen talentierten ausländischen Studenten Immigrantensstatus eingeräumt wurde. Trotz des politischen Drucks zur Kontrolle der Einwanderung haben beinahe alle Politikwechsel den Umfang legaler Immigration erweitert:

von Landarbeitern, von lange im Land lebenden »illegalen« Immigranten, von Menschen, deren wenige amerikanische Verwandte nicht für sie bürgen können, von Arbeitskräften, die von amerikanischen Arbeitgebern dringend gebraucht werden.

Nach der klassischen Wirtschaftstheorie ist Binnenmigration eine funktionelle Antwort auf Lohnunterschiede zwischen verschiedenen Regionen. Die Migration erlaubt den Arbeitskräften, von den höheren Löhnen in Wachstumsgebieten zu profitieren und steigert die Effizienz der Wirtschaft durch größere und durchlässigere Arbeits- und Konsummärkte. Tatsächlich ähnelt die Logik zur Senkung von Migrationsschranken der Logik des internationalen Freihandels, nach der alle Länder vom freien Kapital-, Waren- und Technologieverkehr über die nationalen Grenzen hinweg profitieren. In Diskussionen über eine Ausweitung des internationalen Handels (z.B. bei der Debatte über das nordamerikanische Freihandelsabkommen NAFTA) wird internationale Migration häufig ausgeklammert, aber eher aus politischen als wirtschaftlichen Erwägungen.

Meine Lesart der gegenwärtigen Tendenzen und der Geschichte legt nahe, dass die wichtigste politische Frage der internationalen Migration nicht die Einwanderungskontrolle, sondern die Schaffung von Chancen für das wirtschaftliche Fortkommen und die soziale Integration von Immigranten und ihren Nachkommen ist. In absehbarer Zukunft werden Einwanderer weiterhin in großer Zahl zu uns kommen. Sollten die Grenzen geschlossen werden, so werden sich diese Menschen wohl illegal Einreise verschaffen – die wirtschaftlichen Anreize dafür sind sowohl in den Herkunfts- wie in den Bestimmungsländern einfach zu groß. Es ist jedoch eine offene Frage, ob die Einwanderer in den Empfangsländern als vollgültige Mitglieder akzeptiert werden.

Die amerikanische Gesellschaft könnte, trotz all ihrer Mängel, ein Modell dafür bieten, wie Immigranten und ihre Kinder gedeihen und ihren Beitrag zur Gesellschaft leisten. Sogar die Vorstellungen davon, was es heißt, Amerikaner zu sein, haben sich mit jeder neuen Einwanderungswelle erweitert. Das Bewusstsein dieser Geschichte könnte helfen, die gegenwärtige Debatte über die Bedeutung heutiger und künftiger Immigration auch in anderen Gesellschaften zu erhellen.

Aus dem Englischen von Andreas Simon dos Santos

Anmerkungen

- 1 Mittellosen Einwanderern wurde die Schiffspassage nach Amerika bezahlt, dafür mussten sie im Tausch bei freier Kost, Kleidung und Logis in der Regel sieben Jahre für den amerikanischen Auftraggeber arbeiten. (A.d.Ü.)
- 2 Vgl. Pyong Gap Min (ed.), *Mass Migration to the United States. Classical and Contemporary Periods*, Walnut Creek (CA) 2002; Alejandro Portes and Ruben Rumbaut, *Immigrant America: A Portrait*, Berkeley 1996.
- 3 Vgl. Campbell Gibson, »The Contribution of Immigration to the Growth and Ethnic Diversity of the American Population«, in: *Proceedings of the American Philosophical Society*, 136 (1992), S. 157–175, S. 165.
- 4 Vgl. Barry Edmonston and Jeffrey Passell (eds.), *Immigration and Ethnicity: The Integration of America's Newest Arrivals*, Washington, D.C., 1994, S. 61.
- 5 Vgl. Digby E. Baltzell, *The Protestant Establishment: Aristocracy and Caste in America*, New York 1964.
- 6 Vgl. John Higham, *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism, 1860-1925*, Erstveröfftl. 1950, New Brunswick 1988.
- 7 Vgl. Campbell Gibson e.a., »Historical Census Statistics on Population Totals by Race, 1790 to 1990, and by Hispanic Origin, 1790 to 1990, for the United States Regions, Divisions, and States«, in: *Population Division Working Paper Nr. 56*, Population Division, U.S. Bureau of the Census, Washington, D.C., 2002.
- 8 Vgl. Donald H. Akenson, »Why the Accepted Estimates of the American People, 1790, Are Unacceptable«, in: *William and Mary Quarterly*, 41 (1984), S. 102-119; Forrest McDonald and Ellen Shapiro McDonald, »The Ethnic Origins of the American People, 1790«, in: ebd., 37 (1980), S. 179-199; Thomas L. Purvis, »The European Ancestry of the United States Population, 1790«, in: ebd., 41 (1984), S. 85-101.
- 9 Vgl. Thomas J. Archdeacon, *Becoming American: An Ethnic History*, New York 1983, S. 20.
- 10 Vgl. Archdeacon, ebd., S. 81.
- 11 Vgl. Roger Daniels, *Coming to America: A History of Immigration and Ethnicity in American Life*, New York 1991, S. 267f. Das so genannte »Know-Nothing-Movement« war eine politische Bewegung vor allem gegen katholische Immigranten, die, so der Hauptvorwurf, dem Papst und der Geistlichkeit hörig seien, die durch sie einen subversiven politischen Einfluss auf die angelsächsisch-protestantisch geprägte Republik ausübten. Der Name rührt vom zunächst geheimbündlerischen Charakter der Bewegung, deren Mitglieder über ihre Existenz und Ziele (darunter Begrenzung der Einwanderung, Verleihung der Bürgerrechte erst nach 21 Jahren) Unwissenheit vorschützen sollten. Große Teile der Bewegung gingen bald in der Republikanischen Partei auf. (A.d.Ü.)
- 12 Vgl. Higham, a.a.O., Kap. 1.
- 13 Vgl. William Bernard, »Immigration: History of U.S. Policy«, in: Stephan Thernstrom (ed.), *Harvard Encyclopedia of American Ethnic Groups*, Cambridge 1980, S. 492.
- 14 Vgl. Higham, a.a.O., S. 103.
- 15 Vgl. Amos Hawley, »Population Density and the City«, in: *Demography*, 9 (1972), S. 521.
- 16 Vgl. Baltzell, a.a.O., S. 111.
- 17 Vgl. Higham, a.a.O.; Madwyn Allen Jones, *American Immigration*, 2. Aufl., Chicago 1992, Kap. 9.
- 18 Vgl. David M. Reimers, *Still the Golden Door: The Third World Comes to America*, New York 1985, Kap. 3.
- 19 Vgl. Charles Keely, *U.S. Immigration: A Policy Analysis*, New York 1979.
- 20 Vgl. Douglas S. Massey u.a., *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in the Era of Economic Integration*, New York 2002.
- 21 Vgl. Jennifer H. Lundquist, Douglas S. Massey, »The Contra War and Nicaraguan Migration to the United States«, in: *Journal of Latin American Studies*, 37 (2005), S. 29-53.
- 22 Vgl. U.S. Bureau of the Census 2005, *The Foreign-Born Population of the United States*

- Current Population Survey – March 2004, Detailed Tables (PPL-176)*, unter: www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/ppl-176.html (am 25. Juli 2006)
- 23 Oscar Handlin, *The Uprooted: The Epic Story of the Great Migrations that Made the American People*, 2. Aufl., Boston 1973, S. 3.
- 24 Vgl. Robert E. Gallman, »Human Capital in the First 80 Years of the Republic: How Much Did America Owe the Rest of the World«, in: *The American Economic Review Papers and Proceedings*, 67 (Febr. 1977), S. 31.
- 25 Vgl. Campbell Gibson e.a., *Historical Census Statistics on the Foreign Born Population of the United States: 1850 to 2000. Population Division Workpaper Nr. 81*, U.S. Bureau of the Census, Washington, D.C., 2006.
- 26 Vgl. Niles Carpenter, *Immigrants and Their Children*, Washington, D.C., 1927, S. 27.
- 27 Vgl. Carpenter, ebd.; Hope T. Eldridge and Dorothy Swaine Thomas, *Population Redistribution and Economic Growth, United States, 1870-1950*, Philadelphia 1964, S. 206-209.
- 28 Vgl. Kristi Andersen, *The Creation of a Democratic Majority*, Chicago 1979, S. 67ff; Baltzell, a.a.O., S. 230; Jerome M. Clubb and Howard W. Allen, »The Cities and the Election of 1928: Partisan Realignment?«, in: *The American Historical Review*, 74 (1969), S. 1205-1220; Carl N. Degler, »American Political Parties and the Rise of the City: An Interpretation«, in: *The Journal of American History*, 51 (1964), S. 41-59; Samuel Lubell, *The Future of American Politics*, New York 1952, S. 28.
- 29 Vgl. U.S. Bureau of the Census, 1960. *Subject Reports. Nativity and Parentage. PC(2)-1A*, Washington, D.C., 1965, S. 8.
- 30 Richard F. Hamilton, *Class and Politics in the United States*, New York 1972, Kap. 5.
- 31 Vgl. Nancy Foner, *From Ellis Island to JFK: New York's Two Great Waves of Immigration*, New Haven 2000, S. 11; Jones, a.a.O., S. 192ff.
- 32 Vgl. Paul Buhle, *From the Lower East Side to Hollywood*, London 2004; Neal Gabler, *Ein eigenes Reich. Wie jüdische Immigranten Hollywood erfanden*, Berlin 2004; Andrea Most, *Making Americans. Jews and the Broadway Musical*, Cambridge 2004; Gene D. Phillips, *Exiles in Hollywood: Major European Film Directors in America*, Bethlehem (PA) 1998; Mark Winokur, *American Laughter: Immigrants, Ethnicity, and 1930s Hollywood Film*, New York 1996.
- 33 Vgl. Charles Hirschman, »Immigration and the American Century«, in: *Demography*, 42 (2005), Tabelle 4.
- 34 Vgl. Most, a.a.O.
- 35 Vgl. Baltzell, a.a.O.
- 36 Vgl. Philip Kasinitz, »Race, Assimilation, and »Second Generation«, Past and Present«, in: Nancy Foner and George Frederickson (eds.), *Not Just Black and White: Historical and Contemporary Perspectives on Immigration, Race, and Ethnicity in the United States*, New York 2004, S. 279.
- 37 Vgl. Bernard, a.a.O., S. 492.
- 38 Vgl. Jones, a.a.O., S. 228ff.
- 39 Vgl. Bernard, a.a.O., S. 492f.
- 40 Vgl. Richard Alba and Victor Nee, *Remaking the American Mainstream: Assimilation and Contemporary Immigration*, Cambridge 2003.
- 41 Vgl. Stanley Lieberson, *A Piece of the Pie: Blacks and White Immigrants Since 1880*, Berkeley 1980.
- 42 Vgl. Charles Hirschman, »Immigration, Public Policy«, in: Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Bd. 11, Oxford 2001, S. 7221-7226.
- 43 Vgl. U.S. Department of Homeland Security, *Yearbook of Immigration Statistics: 2004*, Washington, D.C., 2006.
- 44 Vgl. Douglas S. Massey, »International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State«, in: *Population and Development Review*, 25 (1999), S. 303-323.

45 Vgl. Massey u.a., *Beyond Smoke and Mirrors*.

46 Vgl. Massey u.a., *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*, Oxford 1998.

Rainer Münz
ALTES EUROPA
Ein Blick ins 21. Jahrhundert

Wie wir morgen leben werden, weiß niemand ganz genau. Wirtschaftsprognosen für das Jahr 2050 sind unseriös, weil sich schon Wachstum, Zinsniveau und Arbeitslosenraten des übernächsten Jahres nicht genau vorhersehen lassen. Beim Wetter ist bereits die Entwicklung in einem Zeitraum von zwei Wochen nicht mehr vorhersagbar. Bei der Bevölkerungsentwicklung haben wir es hingegen mit einem viel langsameren Prozess zu tun, der allerdings auch mit einer gewissen Unerbittlichkeit fortschreitet.

Deshalb ist die demographische Alterung einer der für das 21. Jahrhundert am klarsten erkennbaren Trends. Die Zukunft ist in diesem Bereich gesellschaftlicher Entwicklung gut absehbar. Wir überblicken den Zeitraum der nächsten 45-50 Jahre. Für die Jüngeren ist das zugleich ein Großteil ihrer Lebensspanne. So sind zum Beispiel die Schulkinder des Jahres 2012, die Arbeitskräfte des Jahres 2025 sowie die Rentnerinnen und Rentner des Jahres 2050 alle schon unter uns. Sie haben einen Namen, sie haben eine Anschrift. Man könnte ihnen heute schon den Generationenvertrag oder einen zukünftigen Arbeitsvertrag zuschicken. Zumindest beim Generationenvertrag besteht das Problem allerdings darin, dass jene, die ihn dereinst finanzieren müssen, entweder noch nicht unterschreiben dürfen oder noch gar nicht auf der Welt sind.

Im überschaubaren Zeitraum eines halben Jahrhunderts wirkt sich unser Verhalten von heute erkennbar auf die Struktur von morgen aus. Kinder, die heute nicht zur Welt kommen, fehlen morgen als Jugendliche und übermorgen als Erwachsene. 25-30 Jahre später gibt es daher weniger potentielle Eltern. Das bedeutet dann in absoluten Zahlen wieder weniger Geburten.

Globale Alterung und europäische Besonderheiten

Die demographische Alterung ist ein globaler Trend. Fast überall auf der Welt wächst die Zahl der Älteren. Hauptursache dafür ist die steigende Lebenserwartung. Europa liegt dabei – gemeinsam mit Japan – an der

Spitze. Es ist somit ziemlich klar vorhersehbar, dass Europas Bevölkerung insgesamt stark altert und kaum noch wächst. Ganz anders ist die absehbare Entwicklung in angrenzenden Regionen: in Nordafrika, dem Mittleren Osten und in Zentralasien. Dort wird es auf absehbare Zeit junge und wachsende Bevölkerungen geben.

Die Mitgliedsstaaten der EU und des EWR, die europäischen GUS-Staaten und der Balkan stehen vor einem weiteren gemeinsamen Problem: In fast allen dieser Länder wird die einheimische Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter bestenfalls stagnieren, möglicherweise auch abnehmen. Dadurch werden die im Inland verfügbaren Arbeitskräfte zunehmend knapper, was mit der Zeit die Wirtschaftsleistung und das soziale Sicherungssystem beeinträchtigen dürfte, weil ja zugleich die Zahl der Älteren stark steigt.

2005 lebten in Europa, also im Raum der EU (damals der 25), dem Europäischen Wirtschaftsraum und der Schweiz, insgesamt 472 Millionen Menschen. Von ihnen waren 317 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter – also im Alter zwischen 15 und 65 Jahren. 227 Millionen waren tatsächlich erwerbstätig.

Für die Periode bis 2050 ist der Trend ziemlich klar: Ohne Zuwanderung würde die Bevölkerung West- und Mitteleuropas bis 2050 um 57 Millionen Personen abnehmen. Das wären dann immer noch 415 Millionen Einwohner. Wegen der niedrigen Kinderzahlen würde die einheimische Bevölkerung im Erwerbsalter um 88 Millionen Personen schrumpfen. Damit wären nur noch 229 Millionen Menschen im Haupterwerbsalter.

Allerdings sind nicht alle Jugendlichen und Erwachsenen tatsächlich erwerbstätig oder auf Arbeitsuche. Blicke auch der Anteil der Erwerbstätigen gleich, dann würde die tatsächliche Erwerbsbevölkerung West- und Mitteleuropas bis 2050 um 66 Millionen auf bloß noch 161 Millionen Menschen schrumpfen. Diese 161 Millionen Menschen müssten dann eine entsprechende rasch wachsende ältere Bevölkerung erhalten. Denn in Mitteleuropa wird die Zahl der Älteren (65 Jahre und mehr) bis 2050 um etwa 48 Millionen Personen zunehmen. Andere Teile Europas sind von dieser Entwicklung ebenfalls betroffen. In Russland und den europäischen GUS-Staaten wird die Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung noch rascher vor sich gehen.

Im Gegensatz dazu ist in Nordafrika, im Mittleren Osten, in der Türkei und in Zentralasien bis 2050 auf jeden Fall mit Bevölkerungswachstum zu

rechnen. Zugleich werden zunehmend mehr Menschen ins erwerbsfähige Alter kommen. Allerdings sind die Beschäftigungsmöglichkeiten in diesen Weltregionen beschränkt, so dass viele Jugendliche und junge Erwachsene arbeitslos oder stark unterbeschäftigt bleiben dürften. So wird beispielsweise in Nordafrika und dem Mittleren Osten (ohne Golf-Staaten) die Gruppe der 15- bis 65-Jährigen von heute 195 Millionen Personen bis 2015 auf knapp 290 Millionen Menschen wachsen. 2050 dürfte es dort 365 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter geben. In der Türkei und Zentralasien ist der Zuwachs relativ und absolut geringer.

Die aktuelle Situation Europas

Unter den 472 Millionen Einwohnern West- und Mitteleuropas waren im Jahr 2005 rund 42 Millionen Zuwanderer, also Menschen, deren Geburtsort in einem anderen europäischen Land oder in Übersee lag. Die Einwohnerzahl West- und Mitteleuropas wuchs im frühen 21. Jahrhundert um etwa 2 Millionen Einwohner pro Jahr. Rund 85 Prozent des Zuwachses erklärten sich durch Zuwanderung aus Staaten von außerhalb der EU. Im Gegensatz dazu schrumpfte die Bevölkerung in etlichen Staaten des Balkans und in allen europäischen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion.

Wachsende einheimische Bevölkerungen haben Irland und einige Länder mit hohem moslemischem Bevölkerungsanteil. Dazu gehören Albanien, Mazedonien und die Türkei; schließlich der möglicherweise bald unabhängige Kosovo. In einer anderen Gruppe von Ländern, insbesondere in Frankreich und in Skandinavien, wird die Zahl einheimischer Einwohner gleich bleiben. Weite Teile Mittel- und Südeuropas blicken hingegen in eine Zukunft, in der die einheimischen Bevölkerungen deutlich zurückgehen werden.

Noch dramatischer als in West- und Mitteleuropa ist die zu erwartende Entwicklung in Russland. 2005 hatte Russland noch rund 148 Millionen Einwohner. Darunter waren etwa 15 Millionen Zuwanderer. Ohne massive weitere Zuwanderung würde dieses Land Mitte des 21. Jahrhunderts nur noch etwa 100 Millionen Einwohner haben.

Durch die Schrumpfung der Bevölkerung, insbesondere der Erwerbsbevölkerung, entsteht über kurz oder lang eine Konkurrenzsituation zwischen den Ländern Europas. Denn die Frage, wer in Zukunft die erforderliche Arbeit leistet und wo die Arbeitskräfte herkommen werden, stellt sich

für Russland genauso wie für die Tschechische Republik, für Ungarn, Italien, Deutschland oder Österreich.

Die demographische Entwicklung ist gut beschreibbar und auch gut vorherzusehen. Es gibt jedoch – wie die Geschichte der letzten 100 Jahre zeigt – ein begrenztes Potential an dramatischen Abweichungen von der erwarteten Entwicklung. Für massive Bevölkerungsrückgänge sorgte in diesem Zeitraum dreierlei: Kriege, Grippeepidemien sowie Massenvertreibungen und Genozide. Aus heutiger Sicht hätte auf regionaler und nationaler Ebene auch eine Reaktorkatastrophe, bei der größere Mengen radioaktiven Materials freigesetzt werden, vergleichbar katastrophale Folgen für die betroffene Bevölkerung. Gleiches gilt für tödlich verlaufende Viruserkrankungen, die von Mensch zu Mensch übertragen werden und gegen deren Erreger wir keine medizinischen Mittel haben. Beispiele dafür wären das Ebola-Virus und der Erreger der Vogelgrippe.

Demographische Alterung und längere Lebenserwartung

Die demographische Alterung ist kein biologischer Prozess. Der biologischen Alterung unterliegen Lebewesen, also wir selbst. Aber wir würden auch in einer sich verjüngenden Gesellschaft alt werden. Dabei gilt: In der gesamten Menschheitsgeschichte gab es immer deutlich mehr Junge als Alte. Im 19. Jahrhundert betrug der Anteil der Bevölkerung unter 20 Jahren an der Gesamtbevölkerung fast 50 Prozent. Die über 65-Jährigen waren in der Vergangenheit eine kleine Minderheit. Diese Situation finden wir heute noch in etlichen Entwicklungsländern. Wir hingegen stehen an der Schwelle zu einer Gesellschaft, in der es zum ersten Mal mehr Alte als Junge geben wird. In Europa wird das für den Rest unseres Lebens so bleiben. Es ist kein Prozess absehbar, der das in irgendeiner Art und Weise revidieren könnte. Selbst Einwanderer können daran nur wenig ändern, weil sie in der Regel erst als – meist jüngere – Erwachsene zu uns kommen und hier genauso altern wie die Einheimischen.

Demographische Alterung hat zwei Ursachen, die nichts miteinander zu tun haben. Die erste Ursache ist für uns sehr positiv: Wir gehören zur langlebigen Generation in der Geschichte der Menschheit. Noch keine Generation vor uns hatte eine so hohe Lebenserwartung. Und es kommt noch besser: Ein Ende dieser Entwicklung ist derzeit noch nicht in Sicht. So steigt die Lebenserwartung statistisch weiterhin um etwa zwei bis drei

Monate pro Jahr. Da die Säuglings- und Kindersterblichkeit inzwischen sehr gering ist, handelt es sich dabei im Wesentlichen um einen Gewinn an Lebenserwartung jenseits des 50. Lebensjahres.

Insgesamt verdoppelte sich in Europa die Lebenserwartung im 20. Jahrhundert. Noch im späten 19. Jahrhundert war das Sterben in früherem Alter keine Ausnahme: Viele verstarben als Kinder und Jugendliche, etliche als (aus heutiger Sicht) junge Erwachsene. Man denke dabei an Mozart, Büchner, Schiller oder Schubert. Heute können wir davon ausgehen, dass die allermeisten Menschen, die das 5. Lebensjahr erreichen, auch 65 Jahre alt werden, viele sogar 70, 80 oder 90. Für unsere Lebensplanung ist es ganz entscheidend, dass wir nicht mehr täglich mit dem Tod rechnen müssen. Wenn daher heute jemand im Alter von 45 Jahren an Krebs, bei einem Verkehrsunfall oder durch Selbstmord stirbt, erscheint uns das inzwischen als Sterben »vor der Zeit«. Das ist ein historisch sehr junges Phänomen.

Bis ins 19. Jahrhundert gab es dieses »Sterben vor der Zeit« nicht. Denn Sterben war in jedem Lebensalter an der Tagesordnung. Es gehörte zum Alltag, weil bis ins frühe 20. Jahrhundert viele Infektionskrankheiten tödlich verliefen. In weniger entwickelten Teilen der Welt spielen solche Krankheiten bis heute eine wesentliche Rolle. In Europa haben wir infektiöse Erkrankungen inzwischen weitgehend »im Griff«. Wir sterben stattdessen an so genannten Zivilisationskrankheiten. Dazu gehören vor allem Herz-Kreislaufkrankungen, insbesondere Herzinfarkte, sowie Krebs. Es ist uns in den letzten 20 Jahren gelungen, auch diese Krankheiten zurückzudrängen. Ein Herzinfarkt bedeutet heute nicht mehr das Lebensende. Deutlich mehr als die Hälfte aller Betroffenen überleben ihren ersten Herzinfarkt. Auch bei Krebs gibt es bessere Früherkennung und Erfolg versprechende Therapien.

Weil wir auf dem Gebiet von Früherkennung und Behandlung von Zivilisationskrankheiten erfolgreich sind, gehen wir in eine Zukunft, wo andere Krankheiten dominieren werden: z.B. Altersdemenz, Parkinson, Alzheimer, Altersdiabetes oder auch Inkontinenz. All das sind Erkrankungen, die unsere Lebensqualität beeinträchtigen, an denen man aber nicht stirbt – zumindest nicht sofort. Die gewonnenen Jahre bedeuten daher nicht nur einen Zuwachs an Lebenszeit, sondern sie fordern auch ihren Preis in Gestalt einer Verlängerung chronisch degenerativer Prozesse, durch die wir früher oder später zu Pflegefällen werden.

Im Laufe des 21. Jahrhunderts wird unsere Lebenserwartung wahr-

scheinlich um weitere 20 Jahre steigern. Wenn wir das Tempo der letzten Dekaden – also ein Plus von drei Monaten pro Jahr – extrapolieren, wäre der Zugewinn sogar noch wesentlich größer. Jedenfalls bedeutet dies, dass ein Kind, das derzeit auf die Welt kommt, eine gute Chance hat, das 22. Jahrhundert zu erleben.

Sinkende Kinderzahlen

Demographische Alterung hat noch eine zweite Ursache; und damit verbindet sich eine eher schlechte Nachricht: Wir sind nicht nur die langlebigste Generation, welche die Menschheit bislang hervorgebracht hat, sondern leben auch in der bei weitem kinderärmsten Gesellschaft. Noch nie gab es in der Geschichte der Menschheit eine Generation, die so wenige Kinder hatte wie wir.

Unsere durchschnittliche Kinderzahl liegt in Deutschland und Österreich bei 1,4 Kindern pro Frau. In Westeuropa haben Spanien, Portugal und Griechenland noch niedrigere Kinderzahlen. In Ostmitteleuropa liegen die Kinderzahlen im Baltikum, in Ungarn und Slowenien am tiefsten. Höhere Kinderzahlen gibt es zum einen in Frankreich, Irland und Skandinavien, zum anderen in Ländern und Regionen mit größerer muslimischer Bevölkerung. Dies gilt insbesondere für Albanien, den Kosovo, Mazedonien und die Türkei, jedoch nicht für Bosnien.

Im 19. Jahrhundert lag die Kinderzahl pro Frau in Europa noch bei 4,5 Kindern. Das war immerhin nur die Hälfte dessen, was bei der damaligen Lebenserwartung biologisch möglich gewesen wäre. Dies ist ein Hinweis auf historische Formen der Geburtenkontrolle, lange vor der Einführung der Anti-Baby-Pille in den späten 1960er Jahren und der Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs Mitte der 1970er Jahre.

Mitte des 20. Jahrhunderts gab es in den 1950er und 1960er Jahren die letzte große Geburtenwelle: den so genannten Baby Boom der Nachkriegszeit. Seit etwa 1970 liegen unsere Kinderzahlen unterhalb der Schwelle von 2 Kindern pro Familie. Seither wird die Elterngeneration nicht mehr vollständig durch eine Kindergeneration ersetzt. Seit dieser Zeit baut sich ein »Defizit« an potentiellen Eltern auf. Über längere Zeit wurde dieses Defizit nicht sichtbar, weil in den letzten Dekaden die Baby Boomer-Generation Kinder bekam, es also nicht an potentiellen Eltern mangelte. Doch dies ist nun vorüber.

Veränderungen der Altersstruktur

Unsere demographische Zukunft ist stark durch Entwicklungen der Vergangenheit bestimmt. Daher lässt sich an demographischen Daten immer auch ein Stück Geschichte ablesen. Der Altersaufbau Europas entsprach vor Ausbruch des Zweiten Weltkriegs noch dem einer »echten« Pyramide. Heute gibt es einen solchen Altersaufbau noch in manchen Entwicklungsländern. Solche Alterspyramiden entstehen unter anderem dadurch, dass Menschen jeden Alters sterben: überwiegend an Infektionskrankheiten.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts verdient der Altersaufbau unserer europäischen Gesellschaft den Namen »Pyramide« nicht mehr. Das Gewicht hat sich von den Jüngeren zu den Älteren verschoben. An der Spitze der Altersstruktur gibt es deutlich mehr alte Frauen als alte Männer. Dies ist nicht allein auf die höhere Lebenserwartung von Frauen im Alter zurückzuführen. Ausschlaggebend sind auch die Spätfolgen des Zweiten Weltkriegs mit seiner hohen Zahl an Kriegstoten unter der männlichen Bevölkerung. In den betroffenen Ländern wie Deutschland und Österreich werden heute Finanzierungsprobleme bei den Altersrenten sowie bei der Pflege beklagt, obwohl auf Männerseite bei den vor 1928 Geborenen eine halbe Generation fehlt. Hätte es seit dem Ersten Weltkrieg nur Friedenszeiten gegeben, wären heute viel mehr alte Männer am Leben. Somit gäbe es wohl auch mehr Rentnerinnen und Rentner, deren Lebensunterhalt wir aus dem laufenden Beitrags- und Steueraufkommen zu finanzieren hätten.

Weiters zeigt die Altersverteilung zwei »stark besetzte« Jahrgänge: einerseits die kurz vor und nach 1940 Geborenen, andererseits die in den späten 1950er und 1960er Jahren Geborenen, also die Baby Boomer. Bei den Jüngeren handelt es sich schon um die von Geburtenrückgang und niedriger Kinderzahl (ihrer Eltern) geprägten Generationen.

Solange die Baby Boom-Generation Kinder bekam, gab es trotz niedriger Kinderanzahl pro Familie weiterhin etliche Geburten. Nun aber sind »schwach besetzte« Jahrgänge im Elteralter. Es ist daher völlig risikolos zu prognostizieren, dass die jährlichen Geburtenzahlen in Europa weiter zurückgehen werden. Auf den Altersaufbau unserer Gesellschaft im 21. Jahrhundert wird sich dies nachhaltig auswirken. Und die Baby Boom-Generation – also die stärksten Jahrgänge, die das 20. Jahrhundert hervorgebracht hat, wird quantitativ noch eine ganze Weile dominieren. Wenn dereinst die letzten Mitglieder der Baby Boom-Generation verstorben

sind, werden geburtenstarke Jahrgänge Geschichte sein. Dann ist auch der große Altersschub in unserer Gesellschaft vorbei.

Ökonomische Auswirkungen des Alterungsprozesses

Was bedeutet demographische Alterung für die Wirtschaft? Absehbar ist jedenfalls ein Mangel an einheimischen Arbeitskräften. Denn es wird in den kommenden Jahrzehnten permanent weniger junge Menschen geben, die aus dem Bildungssystem mit frischem Wissen in das Erwerbsleben übertreten. Zugleich wächst fast unausweichlich die Gruppe der Älteren, die das Erwerbssystem verlassen und in Rente gehen. Das wird in vielen Staaten Europas mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Mangel an qualifizierten Arbeitskräften führen. Zugleich bedeutet die skizzierte Dynamik, dass sich die Erneuerung unseres Wissens verlangsamt, soweit es innerhalb unseres staatlich finanzierten Bildungssystems entsteht und weitergegeben wird. Es gibt auch Hinweise darauf, dass demographische Alterung zu einem Sinken der Innovationsbereitschaft oder zumindest des Innovationspotentials in einer Gesellschaft führt.

Schließlich ist klar, dass demographische Alterung die sektorale Nachfrage verschiebt. Alternde Gesellschaften benötigen weniger Geburtshelferinnen und Kinderärzte, weniger Kindergärten, Schulen und Diskotheken, aber mehr Altersheime, mobile Pflegedienste und geriatrische Abteilungen in Krankenhäusern. Im Tourismus verlieren Pauschalangebote für die ganze Familie gegenüber Städte- und Kulturreisen. Alternde Gesellschaften benötigen weniger Windeln für Kinder, aber mehr Lesebrillen und dritte Zähne.

Nicht völlig klar ist aus heutiger Sicht die Auswirkung stärkerer Alterung auf den Kapitalmarkt. Manche halten diese Auswirkungen für überschaubar. Sie gehen davon aus, dass wir bei geringerer Kapitalverzinsung in Europa zukünftig in die sich erst entwickelnden – und aus Sicht der Kapitalanleger rentableren – Märkte Asiens und Lateinamerikas investieren werden. Andere gehen von einem nachhaltigen Effekt aus, sobald die Generation der Baby Boomer in den Ruhestand gehen und ihr veranlagtes Vermögen zu Geld machen wollen, um ihre Renten aufzubessern. Relativ unstrittig ist dabei eine Veränderung des Spar- und Anlageverhaltens. Alle empirischen Studien zeigen, dass Aktien alle anderen Anlageformen bei der Rentabilität bisher langfristig schlugen. Deshalb lohnt es sich für

jüngere Leute, einen Teil ihrer Ersparnisse in Aktien zu veranlagen. Wer noch 50 Jahre Lebenszeit vor sich hat, kann sich darauf verlassen, dass die Rendite höher sein wird.

Wer jedoch über 50 Jahren alt ist und innerhalb der kommenden 10-15 Jahren in Rente geht, dürfte nicht in erster Linie an langfristig höheren Renditen interessiert sein, sondern die vermutete Lücke zwischen staatlich garantierter Pension und gewohntem Lebensstandard schließen wollen. Dadurch entsteht ein Interesse an Veranlagungsformen, die stabile Renditen garantieren. Deshalb dürfen wir annehmen, dass in einer alternden Gesellschaft auch das Anlageverhalten konservativer wird. Für die Baby Boom-Generation geht es zugleich um die Frage, wie sich die akkumulierten Vermögen in laufende Renteneinkommen übertragen lassen. Dazu muss ein Teil des Fonds- oder Aktienvermögens verkauft und anders angelegt werden. Hätten wir es mit einem geschlossenen System zu tun, gäbe es nur zwei Lösungen: Die jüngere Generation müsste ihre Sparquote deutlich erhöhen, oder die auf den Markt kommenden Vermögenswerte werden an Wert verlieren.

Dies lässt sich am Beispiel des Immobilienmarktes diskutieren. Wer Einkommen aus einer Vorsorgewohnung erzielen will, benötigt jemanden, der darin wohnt und Miete in entsprechender Höhe zahlt. Höhere Mieten sind kaum zu erzielen, wenn die Bevölkerung einer Region stagniert oder schrumpft. Was sich nicht vermieten lässt, werden die Besitzer zu verkaufen suchen. Sind keine entsprechenden Mieteinkünfte zu erwarten, lässt sich die Vorsorgewohnung freilich nur an eine Person verkaufen, die selber darin wohnen möchte. Je weniger Menschen in einer Region wohnen, umso geringer ist jedoch die Nachfrage nach Erstwohnsitzen. Es stellt sich daher bei der Realisierung von Immobilienvermögen in einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft die Frage: Benötigt ein größerer Teil der jüngeren Generation, die nach mir kommt, zwei Wohnungen statt einer? Wenn nicht, gibt es ein Überangebot, das selbst vermeintlich völlig »sichere« Vorsorgewohnungen zu einer verlustbringenden Anlageform machen kann.

Das Problem lässt sich generalisieren: Was passiert, wenn eine starke Generation – in unserem Fall: die Baby Boom-Generation – abtritt und versucht, ihre Vermögenswerte an eine zahlenmäßig kleinere Generation zu übertragen? Der wahrscheinlichste Fall im geschlossenen Finanz- oder Wirtschaftssystem wäre eine Entwertung dieser Vermögenswerte. Bei gesunkenen Kapitalerträgen würde in der nächsten Generation die Verzin-

sung wieder stimmen, weil das Vermögen dann weniger wert ist. Europäische Anleger können allerdings rechtzeitig in noch unterentwickelte Märkte investieren, solange die Kapitalrenditen dort höher sind als bei uns.

Auf jeden Fall ist absehbar, dass eine schrumpfende Bevölkerung mehr Staatsschulden pro Kopf bedeutet. Immer weniger Erwachsene müssen dieselbe oder eine wachsende Staatsschuld »bedienen« – das heißt: Zinsen zahlen – und später tilgen, also die Rückzahlung finanzieren. Es gibt bereits deutsche Bundesländer, deren Kreditwürdigkeit von internationalen Rating-Agenturen herabgestuft wurde, weil man den in Regionen wie Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und dem Saarland erkennbar schrumpfenden Bevölkerungen die Bedienung der Schulden des jeweiligen Landes immer weniger zutraut. Das hat unmittelbare Konsequenzen. Das Rating bestimmt in hohem Maße den Zinssatz, sodass die Bedienung bestehender Schulden schon heute teurer wird.

Schließlich hat die demographische Alterung erhebliche Auswirkungen auf unsere sozialen Sicherungssysteme. Unter derzeitigen Arbeitsmarktbedingungen bedeutet Alterung, dass es mehr Leistungsbezieher in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung, gleichzeitig aber weniger Beitragszahler geben wird. Es dürfte auch zu einer zusätzlichen Verteuerung im Gesundheitswesen kommen, weil wir mit den bereits skizzierten chronisch-degenerativen Erkrankungen viel länger am Leben bleiben. Zugleich beobachten wir ein Anwachsen der impliziten Staatsschuld durch die bereits garantierten Anwartschaften. Diese implizite Staatsschuld ist zwar nirgends verbucht, ergibt sich aber aus den bei gegenwärtiger Gesetzeslage noch zu erwartenden Zahlungen der Renten-, Kranken- und Pflegekassen.

Herausforderungen

Die Diagnose ist klar: Unsere Gesellschaft altert, weil die Lebenserwartung steigt. Und was uns je individuell die Chance eines längeren Lebens eröffnet, bedeutet in Summe immer mehr alte Menschen. Diese Entwicklung wird die kommenden 50 Jahre prägen. Doch wir leben nicht nur länger, sondern bekommen im Schnitt auch weniger Kinder als alle Generationen vor uns. Dadurch schrumpft die Zahl der Jüngeren. Schon müssen Volksschulen geschlossen werden. Als nächstes trifft es weiterführende Schulen. Anschließend wird die Zahl jener Jugendlichen und jungen Erwachsenen sinken, die mit frischem Wissen neu ins Berufsleben treten. Damit steht

eine deutliche Alterung und mögliche Schrumpfung der Erwerbsbevölkerung bevor. Die Privatwirtschaft wird dies genauso treffen wie den öffentlichen Dienst. Zugleich verschiebt sich das Gewicht generell von den Jüngeren zu den Älteren. Die Zahl der über 60-Jährigen wird sich bis 2050 verdoppeln, jene der über 80-Jährigen sogar verdreifachen.

Die skizzierte Entwicklung stellt die Rentenversicherung vor erhebliche Finanzierungsprobleme, denn tendenziell müssen bei unserer im Umlageverfahren finanzierten Rente immer weniger jüngere Beitragszahler für immer mehr ältere Rentnerinnen und Rentner aufkommen.

Durch eine rasch wachsende Zahl alter, insbesondere hochaltriger Menschen steht auch das Gesundheitssystem vor enormen Herausforderungen. Denn die demographische Alterung bewirkt fast automatisch höhere Gesundheitsausgaben, selbst wenn die Alten von morgen gesünder sein sollten als die Alten von heute.

Vor allem die Zurückdrängung sogenannter Zivilisationskrankheiten – insbesondere der Krebs- und Herz-Kreislauf-Erkrankungen – bewirkt, dass Menschen nicht nur älter werden, sondern im Alter auch eine längere Zeit an den bereits aufgelisteten chronisch-degenerativen Erkrankungen leiden. Dadurch werden wir mehr Pflegeleistungen benötigen.

Niedrige Kinderzahlen, weniger Heiraten und steigende Scheidungsraten dünnen jene familiären Netzwerke aus, die bislang unentgeltlich Pflegeleistungen erbrachten. Wenn dies in keinen Pflegenotstand münden soll, muss an ihre Stelle professionelle Pflege treten. Damit verteuert sich die Langzeit-Pflege von chronisch Kranken. Es fragt sich, wie diese Pflege für die Alten von morgen finanziert werden soll: vor allem durch staatliches Pflegegeld – also im Umlageverfahren; oder durch stärkere Beteiligung der Pflegebedürftigen und ihrer Familien. Letzteres setzt ein ausreichendes (Pensions-)Einkommen im Alter oder eine individuelle Absicherung voraus.

Auswege aus dem Dilemma

Auf die benannten Herausforderungen gibt es eine Reihe von Antworten.

Verlängerung der Lebensarbeitszeit

Heute gibt es in Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland, aber auch in etlichen anderen Ländern Europas vergleichsweise wenige Frauen im Alter über 55 und kaum Männer im Alter über 60 Jahren, die noch im

Beruf stehen. Umso länger ist dafür der Ruhestand. Nehmen wir das Beispiel Österreichs. Das österreichische Renteneintrittsalter liegt im Schnitt bei etwa 58 Jahren. Wie in vergleichbaren Ländern Südeuropas und Ostmitteleuropas gibt es eine ganz beträchtliche Zahl von Frührentnern. Die (fernere) Lebenserwartung jener, die in Frührente gehen, liegt bei weiteren 23 Jahren für Männer bzw. weiteren 27 Jahren für Frauen. Da diese Lebenserwartung jedoch weiter steigt, haben Österreicherinnen und Österreicher bei Pensionsantritt im Jahr 2006 durchschnittlich 26 Jahre (Männer) bzw. 30 Jahre (Frauen) Rentenbezug vor sich.

Menschen so früh und für einen so langen Zeitraum aus dem Erwerbsleben ausscheiden zu lassen, wird für unsere europäischen Gesellschaften künftig zu einem Luxus, den wir uns eigentlich nicht mehr leisten sollten. Welch ein Gegensatz zu heute, wo die Verrentung zum frühest möglichen Zeitpunkt nicht bloß Personalkosten und den Arbeitsmarkt entlasten soll, sondern bei einer Mehrheit fester Bestandteil der Lebensplanung ist! Die Anhebung des Renteneintrittsalters und die Gleichstellung von Frauen mit Männern bei den Erwerbsquoten setzen allerdings einen funktionierenden Arbeitsmarkt für Ältere voraus. Davon kann heute in weiten Teilen Europas keine Rede sein. Ohne einen solchen Arbeitsmarkt für Ältere verschiebt sich das Finanzierungsproblem bei steigendem Renteneintrittsalter bloß von der Rentenversicherung zur Arbeitslosenversicherung.

Entscheidend ist, dass wir die Möglichkeit bekommen, im Berufsleben laufend frisches Wissen zu erwerben. Dies ist die wesentliche Voraussetzung, um beruflich länger tätig sein zu können. Zu überdenken sind auch alle Formen der Entlohnung, die sich vorrangig am Lebensalter und der Betriebszugehörigkeit, statt an der tatsächlich erbrachten Leistung orientieren. Denn bestehende Lohn- und Gehaltsschemata machen ältere Arbeitnehmer automatisch teurer als jüngere – unabhängig davon, ob sie produktiver sind oder nicht.

Notwendig ist auch ein Bruch mit der bisherigen Praxis, Belegschaften und Management möglichst zu verjüngen, während ältere Arbeitskräfte in Vorruhestand geschickt werden oder eine Invaliditätspension in Anspruch nehmen.

Bessere Ausschöpfung des inländischen Potentials

Höhere Erwerbsquoten sind nicht nur bei den Älteren möglich. Hilfreich wäre es auch, wenn die Jungen ihr Studium und ihre Berufsausbildung früher abschließen könnten. Das ermöglicht einen rascheren Berufsein-

stieg. Zugleich sollten wir zukünftig mehr tun, um Frauen nach der Geburt von Kindern möglichst bald wieder ins Berufsleben zu integrieren. Das erfordert familiengerechtere Karriereverläufe und Arbeitszeitmodelle. Und es setzt eine flächendeckende Versorgung mit Kindergärten und Ganztagschulen voraus.

Auswahl von Zuwanderern durch pro-aktive Migrationspolitik

Gegen das Schrumpfen der Erwerbsbevölkerung hilft schließlich die Rekrutierung qualifizierter junger Erwachsener aus dem Ausland. Voraussetzung dafür ist eine pro-aktive Migrationspolitik, aber auch ein Klima der Akzeptanz von Zuwanderern. Sonst werden jene Zuwanderer, die wir aus ökonomischen Gründen benötigen, nicht nach West- und Mitteleuropa kommen. Denn fast alle Industriegesellschaften haben ähnliche demographische Probleme. Um attraktive Migrantinnen und Migranten entsteht daher ein weltweiter Wettbewerb: nicht bloß zwischen europäischen Volkswirtschaften, sondern auch zwischen Europa, Nordamerika und Australien.

Aktive Familienpolitik

Darüber hinaus geht es darum, die Kinderzahl pro Familie nicht weiter sinken zu lassen, sondern nach Möglichkeit wieder etwas steigen zu lassen. Dazu benötigen wir eine Familienpolitik, die vor allem zweierlei im Auge hat: Frauen eine bessere Vereinbarkeit von Mutterschaft und Beruf zu ermöglichen sowie Männer durch gezielte Anreize zu ermutigen, sich bei der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder (emotionell und zeitlich, im Scheidungsfall auch finanziell) stärker zu engagieren. Weil allerdings durch die Geburtenrückgänge der Vergangenheit die Zahl potenzieller Eltern schrumpft, dürfen wir uns von der Familienpolitik keine Erhöhung der Geburtenzahl insgesamt erwarten.

Konsumverzicht während der Aktiv-Phase oder im Pensionsalter

Die Rentenreformen der zurückliegenden Jahre bedeuten: Wir stellen den Generationen zukünftiger Rentnerinnen und Rentnern weniger staatlich garantierte Leistungen in Aussicht. Tun sie nichts, müssen sie nach Eintritt in den Ruhestand Konsumverzicht üben. Die Alternative dazu ist klar: Die Aktivgeneration der Beitragszahler kann heute höhere Beiträge im Rahmen privater Vorsorge ansparen. Dies bedeutet allerdings Konsumverzicht in der Gegenwart. Zugleich verlagert sich das Risiko: Neben die umlagefi-

nanzierte Alterssicherung tritt eine kapitalfinanzierte Alterssicherung; später vielleicht auch eine teilweise kapitalgedeckte Krankenversicherung. Das bedeutet die Verlagerung eines Teils des Risikos vom steuerfinanzierten Staat und der beitragsfinanzierten Renten- bzw. Krankenversicherung zum Kapitalmarkt und den privaten Haushalten. Deren zukünftiger Lebensstandard wird etwas weniger von der Höhe besteuibareren Erwerbseinkommen und stärker von der Entwicklung der Aktien-, Anleihe- und Immobilienmärkte abhängen, auf denen ihre private Altersvorsorge veranlagt ist.

In diesem Zusammenhang kommt Finanzdienstleistern eine besondere Verantwortung zu. Dies gilt insbesondere für Retailbanken, Sparkassen, Lebensversicherungen und Anbieter von Publikumsfonds. Sie werden zu zentralen Mittlern der intertemporalen Einkommensumverteilung, wenn der Sozialstaat diese Aufgabe nicht mehr vollständig erfüllen wird und die einzelnen Einkommensbezieher bzw. Sparer durch die erforderlich werdenden individuellen Anlageentscheidungen überfordert sind.

Ausblick

Die genannten Lösungen schließen einander nicht aus. Sie führen aber zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen. Höhere Sozialabgaben und/oder geringere Renten erzwingen Konsumverzicht. Die Strategie der Vollerwerbsgesellschaft zielt auf mehr Erwerbsbeteiligung von Müttern und »jungen Alten« zwischen 55 und 70 Jahren. Permanente Zuwanderung führt hingegen zu einer ethnisch und religiös viel »bunteren« Gesellschaft, als wir sie in weiten Teilen Europas bisher kannten. Die skizzierte Frauen- und Familienpolitik führt schließlich zu einer Gesellschaft, in der die Rollen und Sphären, Chancen und Belastungen zwischen den Geschlechtern besser verteilt sind.

Aus politischer Sicht gibt es allerdings ein erkennbares Dilemma. Die Alterung unserer Gesellschaft und die Konsequenzen dieser Entwicklung sind heute schon gut absehbar. Was zu tun wäre, ist ebenfalls klar. Doch viele der genannten Strategien sind nicht sonderlich populär und haben lautstarke Gegner. Das hat fatale Folgen. Die meisten von uns sehen heute nicht die alternde Gesellschaft und deren Konsequenzen als zu lösendes Problem, sondern sie halten die meisten der hier genannten Lösungen für das Problem.

Paul Pierson

DIE POLITISCHE TRANSFORMATION DES AMERIKANISCHEN GESELLSCHAFTSVERTRAGES

Das vergangene Vierteljahrhundert war für die Wohlfahrtsstaaten überall in der Welt eine Zeit schwieriger Anpassungen. Die meisten Länder machen sich nach wie vor für eine umfangreiche Sozialvorsorge stark. Den offensichtlichen Belastungen, die das mit sich bringt, zum Trotz konzentriert sich die Politik darauf, die vorhandenen Einrichtungen gemäß den neuen Herausforderungen zu reorganisieren – den Wohlfahrtsstaat zu retten, statt ihn zu ersetzen (Pierson 2001). Bei der Reorganisation der Sozialpolitik gehen die Bemühungen dahin, neue Beschäftigungsanreize zu schaffen und gleichzeitig die sozialpolitischen Sicherungssysteme so anzupassen und zu überholen, dass sie sowohl den derzeitigen Verhältnissen als auch den neuen Vorstellungen von politischer Effektivität besser Rechnung tragen. Das vielleicht Wichtigste sind die Bemühungen um die Kosteneindämmung, insbesondere die Eindämmung der enorm wachsenden finanziellen Aufwendungen, die der gesellschaftliche Alterungsprozess mit sich bringt.

Als diese Herausforderungen vor einem Vierteljahrhundert auftauchten, blickten die meisten Europäer noch verachtungsvoll auf die amerikanische Sozialpolitik herab – als auf ein abschreckendes Beispiel mit geringer Bedeutung für die Gestaltung neuer politischer Konzepte. Die Verachtung mag geblieben sein, aber die Relevanz des amerikanischen Modells lässt sich nicht mehr so leicht von der Hand weisen. In dem Maße, wie die Besorgnisse hinsichtlich der Lebensfähigkeit des europäischen Sozialmodells zunehmen, zeigen bestimmte Züge des amerikanischen Systems sozialer Absicherung ihre – wenngleich oft entfernte – Verwandtschaft mit politischen Modellen, auf die sich das Augenmerk europäischer Theoretiker und Politiker heute richtet.

Angesichts der extrem unbefriedigenden Beschäftigungslage in Europa während des letzten Vierteljahrhunderts erfährt die amerikanische »Jobmaschine« heute eine günstigere Beurteilung. Der amerikanische Erfolg scheint sich politischen Maßnahmen zu verdanken, die auf eine Flexibili-

sierung der Arbeitsmärkte zielen: weniger gesetzliche Einschränkungen bei Entlassungen, große Gestaltungsfreiheit der Arbeitgeber im Blick auf die arbeitsrechtlichen Bestimmungen, ein dezentralisiertes Lohntarifsystem mit geringer staatlicher Einmischung sowie ein Steuer- und Sozialleistungssystem, das (zumeist) die Bereitschaft deutlich verstärkt, Beschäftigungsverhältnisse einzugehen. Auch jenseits dieser eng mit dem Arbeitsmarkt verknüpften Bereiche stößt die amerikanische Sozialvorsorge auf wachsendes Interesse. Die Vereinigten Staaten experimentieren intensiv mit einer Politik, die auf ein »gemischtes« System sozialer Vorsorge abstellt, in dem sich staatliche Leistungen mit privater Initiative paaren. Steuerliche Anreize und gesetzliche Bestimmungen zur Förderung privater Vorsorgemaßnahmen im Interesse einer befriedigenderen sozialen Absicherung sind schon lange ein grundlegendes Merkmal der amerikanischen Sozialpolitik. Tatsächlich haben amerikanische Wissenschaftler kürzlich darauf hingewiesen, dass die Höhe der Ausgaben für Sozialvorsorge in Amerika nicht weit unter dem Niveau der in Europa üblichen Aufwendungen liegt, wenn man das »versteckte« wohlfahrtsstaatliche System einer von der öffentlichen Hand subventionierten und/oder gesetzlich geregelten privaten Vorsorge in Rechnung stellt (Howard 1997; Hacker 2002).

Je mehr die Kosten, die mit dem Alterungsprozess der Bevölkerung einhergehen, ins Zentrum der Aufmerksamkeit rückten, umso mehr fing man auch in Europa an, sich für dieses »gemischte« Modell zu interessieren. Bei der Entwicklung und Ausbildung neuer Instrumente zur individualisierten, durch Rücklagen abgesicherten Rentenvorsorge sind die USA einsamer Vorreiter. In der Gesundheitsfürsorge stützen sie sich, wie bekannt, schon lange viel stärker auf den Markt als Europa. Außerdem aber lassen sich während der letzten beiden Jahrzehnte immer intensivere Bemühungen beobachten, den Markt effektiver und umfänglicher für die Sozialvorsorge zu nutzen.

Wenn das amerikanische Modell mittlerweile Relevanz beanspruchen kann, so bedeutet das nicht, dass die Europäer wild darauf wären, es nachzuahmen. Für viele behält das Modell einen weitgehend negativen Charakter – und wie ich zeigen werde, gibt es dafür gute Gründe. Und doch rechtfertigt seine wachsende Bedeutung, sich das Modell ausführlicher anzuschauen. Angesichts der beunruhigenden Herausforderungen, mit denen sich die wohlhabenden europäischen Demokratien konfrontiert

sehen, ist es selbst für die schärfsten Kritiker des amerikanischen Sozialmodells von Nutzen, sich mit zwei Fragestellungen auseinanderzusetzen. Zum einen ist da die Frage nach den Erfahrungen, die die USA mit ihren Anpassungs- und Neuordnungsbemühungen angesichts jener Herausforderungen gemacht haben, die sie mehr oder weniger mit Europa teilen. Welcher Weg wurde beschritten und was waren die sozialen Folgen?

Zum zweiten ist danach zu fragen, was diese amerikanischen Erfahrungen Europa zu sagen haben. Vor allem geht es darum, ob Europa aus den amerikanischen Erfahrungen positive Lehren ziehen kann, ohne jene Aspekte des amerikanischen Modells zu übernehmen, die weniger ansprechend sind. Ist es möglich, dem Modell bestimmte Strategien zu entnehmen und, vielleicht in abgewandelter Form, auf europäische Verhältnisse zu übertragen? Auch wenn sich solch weitreichende Fragen in einem so beschränkten Beitrag nicht erschöpfend beantworten lassen, möchte ich doch einige kritische Punkte der amerikanischen Erfahrung näher beleuchten.

Politikgestaltung politisch analysiert

Den Kernpunkt meiner Darstellung bildet eine politische Analyse der neueren Entwicklung auf dem Gebiet der Sozialpolitik, die sich in der letzten Zeit in den Vereinigten Staaten vollzogen hat. Politikgestaltung (*policy design*), die Planung und Entwicklung politischer Modelle und Maßnahmen, geht niemals in simplen technokratischen Lösungen für »Probleme« auf, über die weitgehender Konsens herrscht. Die Durchsetzung von Lösungen setzt vielmehr die Ausübung staatlicher Macht voraus. In den Vereinigten Staaten erschwert die Vielzahl von Einspruchsinstanzen zusätzlich die Bildung von Bündnissen zur Einführung neuer politischer Konzepte. Dank einer zunehmenden parteipolitischen Polarisierung sind solche Bündnisse in jüngster Zeit sogar noch schwieriger geworden.

Politikgestaltung ist immer eingebettet in ein politisches Kräftefeld. Sie schließt fortlaufende politische Auseinandersetzungen ein, bei denen Veränderungen im politischen Kräfteverhältnis für den Ausgang mindestens ebenso wichtig sind wie der Wandel im Verständnis, das die Führungsschicht von den sozialen Herausforderungen hat und von der angemessenen Art und Weise, ihnen zu begegnen. Hinzu kommt, dass die jeweiligen Entscheidungen auf den gesamtpolitischen Prozess zurückwirken. Beabsichtigt und unbeabsichtigt stärken Reformen bestimmte politische Inter-

essen und Ansprüche, während sie andere schwächen. Auch von daher kann es keine »unpolitische« Gestaltung von Lösungen geben. Die Planer und Entscheidungsträger in der Politik sind sehr wohl mit der Möglichkeit vertraut, durch Interventionen ihre eigenen politischen Interessen auf Kosten ihrer Konkurrenten zu fördern.

Um die amerikanischen Entwicklungen in der Sozialpolitik im vergangenen Vierteljahrhundert zu verstehen, muss man sich daher zuerst einmal die Verschiebungen in der politischen Kräftekonstellation klar machen. Dieser Aufgabe stelle ich mich im folgenden Abschnitt, um dann eine Einschätzung der politischen Initiativen zu geben, die sich in diesem sich wandelnden politischen Klima herausgebildet haben.

Der Wandel des politischen Kontextes

Drei entscheidende und im Zusammenhang miteinander stehende politische Verschiebungen haben den Rahmen für die jüngste Neuordnung des amerikanischen Gesellschaftsvertrages abgesteckt. Erstens hat sich das Kräfteverhältnis der organisierten Interessen im wirtschaftlichen Bereich eindeutig zugunsten der Unternehmer verschoben. Zweitens hat in der Politik das Geld beträchtlich an Bedeutung gewonnen (in Korrespondenz zur wachsenden Ungleichverteilung der wirtschaftlichen Macht). Drittens hat sich die Politik in Amerika parteipolitisch immer mehr polarisiert, wofür weitgehend die Bildung eines stärker geeinten und aggressiveren konservativen Bündnisses verantwortlich ist. Zusammengenommen, haben diese drei Entwicklungen starke Auswirkungen auf die Gestaltung der Sozialpolitik gehabt.

Zu den deutlichsten und wichtigsten Symptomen wachsender Ungleichheit zählt die krasse Verlagerung organisatorischer Macht von der Arbeiterschaft zum Unternehmertum. An europäischen Maßstäben gemessen, zeichnen sich die Vereinigten Staaten schon seit langem durch schwache Gewerkschaften aus. Doch selbst wenn man von dem traditionell niedrigen Niveau ausgeht, bleibt der Niedergang der amerikanischen Gewerkschaftsbewegung während der vergangenen zwei Jahrzehnte erstaunlich. In dem auf den Zweiten Weltkrieg folgenden Jahrzehnt gehörten mehr als ein Drittel der Lohnabhängigen in den Vereinigten Staaten Gewerkschaften an. Bis zum Jahr 2004 aber ist der Anteil auf 13,8 Prozent und in der Privatwirtschaft auf gar nur 8,3 Prozent gesunken.

Das politische Gewicht, das die organisierte Arbeit in sozialpolitischen Fragen hat, ist kaum zu überschätzen. Landesweite Untersuchungen haben den großen Einfluss nachgewiesen, den die Arbeiterorganisationen auf die Entwicklung der sozialen Vorsorge haben (Huber und Stephens 2001; Swank 2002). Im amerikanischen Kontext stellen die Gewerkschaften die mit Abstand wichtigste Interessengruppe im Kampf um die materiellen Lebensbedingungen von Menschen mit geringem Einkommen dar. Zusammen mit anderen Trends hat der Niedergang der gewerkschaftlichen Organisationen wesentlich dazu beigetragen, dass sich die politisch Verantwortlichen nicht mehr genötigt sehen, das Engagement für die soziale Sicherung der mittleren Schichten, das den Jahrzehnten um die Mitte des letzten Jahrhunderts entstammt, aufrechtzuerhalten beziehungsweise zu erneuern.

Der zweite große Trend ist die wachsende Rolle, die das Geld spielt. Im Laufe der letzten dreißig Jahre hat die Fixierung der amerikanischen Politik aufs Geld immer weiter zugenommen – in genauer Korrespondenz zu der wachsenden Ungleichheit in der amerikanischen Gesellschaft. Basisbewegungen sind verkümmert. Die Wahlkämpfe halten sich zunehmend an die Medien und die Werbung und sind deshalb auch viel stärker darauf konzentriert, die großen Spendensummen zusammenzubringen, die zur Finanzierung nötig sind. Im Jahre 2002 brauchte ein Kandidat für die erfolgreiche Bewerbung um einen Sitz im Repräsentantenhaus im Durchschnitt über 1,5 Millionen Dollar – gegenüber rund (inflationsbereinigten) 150 000 Dollar im Jahr 1974. Der massive Finanzierungsdruck, der auf den Wahlkampagnen lastet, hat zweifellos den politischen Einfluss der Reichen vergrößert. Die politischen Parteien haben ihr Werben um Wähler mit hohem Einkommen verstärkt (Campbell, 2007). Politikwissenschaftliche Untersuchungen aus jüngster Zeit belegen, dass die Politiker heute erheblich empfänglicher sind für die Unterstützung wohlhabender Schichten (Jacobs und Skocpol 2005).

Den dritten großen politischen Trend bildet die Verschiebung der organisierten Politik nach rechts (Hacker und Pierson 2005). Die Republikaner verfügten bis zur Kongresswahl im November 2006 über ein knappes, aber anhaltendes Übergewicht - von 1994 bis 2006 beherrschten sie das Repräsentantenhaus und den Senat (lediglich von Mitte 2001 bis Ende 2002 hatten die Demokraten dort einen Sitz mehr); darüber hinaus sind sie geeinter und stärker nach dem Modell einer Parlamentspartei hierarchisiert als in der amerikanischen Politik üblich.

In den meisten innenpolitischen Fragen sind die Republikaner, verglichen mit der Position der Partei vor zwei Jahrzehnten, ein gutes Stück nach rechts gerückt (Mc Carthy, Poole und Rosenthal 2006). Große Teile der Parteiführung stehen - gemeinsam mit Interessengruppen, von denen sie unterstützt werden, und einem Netzwerk von Think Tanks, die ihnen zuarbeiten - wesentlichen Elementen der bestehenden Sozialpolitik offen feindselig gegenüber. Führende Politiker nehmen heute Positionen ein, die vor zwei Jahrzehnten von politischen Außenseitern vertreten wurden, und machen sich etwa für die Privatisierung der Sozialversicherung, für die Aufhebung der Erbschaftssteuer oder für die Abschaffung der steuerlich begünstigten Arbeitgeberbeiträge zur Krankenversicherung stark.

Reformstau und sozialpolitische Drift

Diese weitreichenden politischen Trends – der Niedergang der gewerkschaftlichen Organisationen, die wachsende Bedeutung des Geldes in der Politik und der Wandel der Republikanischen Partei, die zugleich mächtiger und konservativer geworden ist – stecken heute den Rahmen für politische Reformen ab. Am offensichtlichsten ist, wie stark sie die öffentlichen Bemühungen behindert haben, alte Lücken im System sozialer Absicherung zu schließen oder auf neu entstandene soziale Risiken zu reagieren. Wo geplante Eingriffe verstärkte bundesstaatliche Aufwendungen oder gesetzgeberische Maßnahmen erforderlich machten, gelang es einer tatkräftigen konservativen Koalition, ihre zunehmend kritische Einstellung gegenüber bundesstaatlichen sozialpolitischen Initiativen zur Geltung zu bringen und sie in den meisten Fällen zu hintertreiben oder, falls sie doch zur Abstimmung kamen, scheitern zu lassen.

Hingegen hat das Bestreben der Konservativen, die Optionen für eine individualisierte oder marktbestimmte Sozialvorsorge zu erweitern, größere politische Neuerungen hervorgebracht. Zu den wichtigsten Entwicklungen während der letzten Jahrzehnte zählt die wachsende Einsicht in den Reihen der Konservativen, dass sich angesichts der politischen Popularität, die Sozialprogramme genießen, der direkte Kampf gegen sozialstaatliche Einrichtungen kontraproduktiv erweisen musste (Teles 2007; Derthick und Teles 2006). Eine wirksame Gegenstrategie erforderte vielmehr die Entwicklung eines neuen Instrumentariums, das verspricht, den wirtschaftlicher Unsicherheit entspringenden sozialen Besorgnissen Rechnung

zu tragen. Die Herausforderung bestand darin, hierfür Maßnahmen zu finden, die von den Konservativen gutgeheißen werden konnten und die jene Teile der Wählerschaft begünstigten, die sich der entstehenden konservativen Koalition zurechnen ließen.

Die Entwicklung und Unterstützung solcher Maßnahmen war ein wesentliches konservatives Vorhaben während der letzten zwanzig Jahre. Enorme Geldmittel sind in die Förderung von Planungseinrichtungen geflossen – von Organisationen, deren Aufgabe die Untersuchung, Ausarbeitung und Propagierung konservativer Vorschläge für einen innenpolitischen Strategiewechsel war. In der Sozialpolitik verdichteten sich diese Bemühungen allmählich zum Konzept der »Eigentümergeellschaft«. Das staatliche Handeln findet seinen neuen Bezugspunkt in steuerbegünstigten individualisierten Rücklagen. Die Befürworter heben hervor, dass solche Programme die größtmögliche Wahlfreiheit bieten. Auch weitere Vorzüge werden gerne angepriesen, wie wachsende Sparsummen für die Altersversorgung oder wachsendes Kostenbewusstsein in der Gesundheitsfürsorge.

Gleichzeitig unterlaufen solche Programme viele der ursprünglichen sozialpolitischen Ansprüche. Die Verteilung des Risikos auf die Gemeinschaft wird stark beschränkt, da die auf Privatkonten deponierten Rücklagen – wie auch die Zwänge, im Krankheitsfall auf sie zurückzugreifen – ganz verschieden groß sind (Hacker 2006). Ebenso sehr fällt ins Gewicht, dass auch die Realisierung dieser Vorsorgemaßnahmen in Form von steuerlichen Befreiungen die Wohlhabendsten begünstigt. Wer im Wohlstand lebt, verfügt im Zweifelsfall am ehesten über die Mittel, sich an diesen Maßnahmen zu beteiligen. Hinzu kommt, dass die Teilnahme hier wegen des höheren Grenzsteuersatzes eine faktisch höhere staatliche Bezuschussung sichert.

Dieses konservative Projekt hat beträchtliche Erfolge aufzuweisen. Am folgenreichsten war die Ersetzung des »Einkommenssicherungsprogramms für arbeitsfähige Arme« (AFDC) durch eine dezentralere und stärker auf die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess konzentrierte Alternative, die »Zeitweilige Hilfe für bedürftige Familien« (TANF). Außerdem kam es zu einer gewaltigen Erweiterung des Instrumentariums steuerbegünstigter individualisierter Sparprogramme als einer tragenden Säule der Alterssicherung. Schließlich starteten die Konservativen auch eine ganze Reihe von Experimenten zur Reform der Gesundheitsfürsorge, etwa durch Gewährung steuerlicher Beihilfen oder die Einführung indivi-

dualisierter »Rücklagen für den Krankheitsfall«. Eine umfassende Umsetzung dieser Initiativen würde eine wesentliche Neuordnung der Gesundheitspolitik nach Maßgabe der »Eigentümergeellschaft« bedeuten.

Die konservativen Reformer mussten allerdings auch die enormen Hindernisse überwinden, die ihnen durch die von Einspruchsmöglichkeiten strotzende Struktur der politischen Institutionen und durch eine zunehmend polarisierte Parteienlandschaft in den Weg gelegt wurden. Gerade in der letzten Zeit erwiesen sich wichtige Vorhaben, die staatliche Pensionen und Steuerpolitik betrafen und dem Zweck dienten, die neue konservative Vision einer »Eigentümergeellschaft« durchzusetzen, als politische Blindgänger, die im Grunde nur den Status quo zementierten. Vergleichbare Reformen in der Gesundheitsfürsorge befinden sich noch im Versuchsstadium, aber unter den herrschenden Verhältnissen erscheinen ihre Realisierungsaussichten auf absehbare Zeit kaum besser.

Einer verbreiteten Ansicht zufolge stellt die derzeitige Situation im Wesentlichen einen Reformstau dar. Die institutionellen Hindernisse, die den Reformen entgegenstehen, sind so umfassend und der organisierte Widerstand gegen alle Veränderungsvorschläge ist so eingewurzelt, dass weder die Konservativen noch die Fortschrittlichen große Chancen haben, die sozialpolitische Landschaft umzugestalten. Tatsächlich bieten die großen, intensiven und für jedermann sichtbaren Schlachten um die Sozialpolitik, die in den letzten Jahren ausgetragen wurden, ziemlich genau dieses Bild. Die meisten Initiativen führen letztlich gegen die Wand politischer Institutionen, die eigens dem Zweck dienen, großangelegte Experimente dieser Art zu vereiteln.

Dennoch spricht ein kürzlich erschienener scharfsichtiger Artikel von Jacob Hacker dafür, dass dieses Bild von einer erstarrten politischen Landschaft irreführend ist (Hacker 2004). Auch ohne dramatische reformpolitische Umbrüche können sozialpolitische Verhältnisse durchaus einem gezielten Wandel unterliegen. Kleine Veränderungen addieren sich im Laufe der Zeit zu wesentlichen Neuorientierungen. Modifikationen, die ohne großes Trara und ohne großen Widerstand eingeführt werden, haben unter Umständen wichtige und oft unvorhergesehene Folgen – und diese Folgen sind möglicherweise nur schwer wieder rückgängig zu machen.

Am Wichtigsten ist dabei vielleicht, dass sich ungeachtet fehlender reformpolitischer Umbrüche doch tiefgreifende Veränderungen in der Sozialpolitik ereignen können, und zwar aufgrund von Verschiebungen in

dem Sozialgefüge, in das politisches Handeln eingebettet ist. Veränderungen in den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, demographische Entwicklungen und Wandlungsprozesse im Verhalten von Individuen und Organisationen haben beträchtliche Auswirkungen auf die Funktionsweise des sozialpolitischen Systems, auch ohne dass die Politik in größerem Maße durch neue Initiativen eingreift. Tatsächlich dürfte diese Art von Dynamik besonders gut in Gesellschaftsstrukturen wie der amerikanischen greifen, wo ein großer Teil der Sozialvorsorge zwar staatlich gestützt wird, die staatlichen Zuwendungen aber über die Arbeitgeber, über gemeinnützige Einrichtungen oder durch Vorkehrungen der individuellen Haushalte an die Adressaten gelangen. Veränderte gesellschaftliche Umstände können so stark auf die Handlungsmöglichkeiten und die -beschränkungen der Beteiligten zurückwirken, dass sich dadurch die faktische Funktionsweise der Sozialvorsorgesysteme wandelt.

Auf den ersten Blick mag dieser Prozess, den Hacker als sozialpolitische »Drift« bezeichnet und der seinen Grund in den gewandelten Verhaltensweisen der beteiligten Individuen hat, apolitisch erscheinen. Es kommt zu wesentlichen Veränderungen, obwohl keine als Umbruch wahrgenommene politische Neuordnung stattgefunden hat. Viele dieser Veränderungen vollziehen sich ungeplant. In der heutigen Situation ist es oft irreführend, wenn gesagt wird, Politik werde »gemacht«; manchmal wäre es angemessener, Politik als etwas zu beschreiben, das sich *ereignet*. Politiker handeln häufig *post factum*, das heißt sie reagieren auf Entwicklungen, die ihrer Kontrolle entzogen sind. Und häufig sind ihre Reaktionen auch nur minimal koordiniert.

Indes wäre es ein großer Irrtum, diese Veränderungen als unpolitisch zu beschreiben. Auch wenn sie zum Teil durch die individuelle Entscheidungen motiviert sind, spiegeln sie doch zugleich die bewussten Bemühungen politisch handelnder Gruppen wider, konkurrierenden staatlichen Initiativen einen Riegel vorzuschieben. Die Konservativen sind vielleicht nicht durchweg erfolgreich gewesen mit ihrem Versuch, ihre Vision einer optimalen Sozialpolitik gesetzlich zu verankern. Es ist ihnen indes extrem gut gelungen, alle Bemühungen um eine Erneuerung oder Anpassung der öffentlichen Politik an die veränderte gesellschaftliche Realität zu durchkreuzen. Und außerdem haben sie es vielfach geschafft, sozialpolitische Reformen anzustoßen, die sich befördernd beziehungsweise beschleunigen.

gend auf die von ihnen verfolgten Privatisierungstendenzen ausgewirkt haben.

Man kann die Sache auch so ausdrücken, dass der Stagnationszustand und die Polarisierung, die während der letzten zwei Jahrzehnte charakteristisch für die amerikanische Politik waren, eine politische Gewichtung beinhalten. Die Reaktionen (beziehungsweise bewussten Weigerungen, zu reagieren) waren nicht zufällig oder absichtslos – sie haben die Drift der Sozialpolitik in eine ganz bestimmte Richtung gelenkt. Sie begünstigen jene Neuerungen in der Sozialpolitik, die dazu tendieren, dem privaten Bereich eine immer tragendere Funktion zuweisen. Und innerhalb des privaten Bereichs fördern sie eine tendenzielle Abkehr von »kollektiven« oder »solidarischen« Formen der Absicherung gegen soziale Risiken (will heißen, von Formen der betrieblich organisierten Absicherung).

Sozialvorsorge in Amerika 1980–2005: Die Bilanz der Sozialpolitik

Die Grenzen der Sozialpolitik sind weit und schlecht definiert. Um diese Erörterung nicht ausufern zu lassen, möchte ich mich auf drei Gruppen von kritischen Programmen konzentrieren. Erstens auf Maßnahmen, die Arbeit und die Einkommensbeihilfen für arbeitsfähige Arme regeln, zweitens auf Lösungen zur Frage der Alterssicherung und drittens auf die Organisation und Finanzierung der Gesundheitsfürsorge. In allen drei Hinsichten hat es im Laufe des letzten Vierteljahrhunderts beträchtliche Veränderungen gegeben, auch wenn sich dies nur selten in spektakulären Gesetzgebungsaktivitäten niedergeschlagen hat.

Was die arbeitsfähigen Armen betrifft, so erfordern drei Entwicklungsstränge unser besonderes Augenmerk. Da ist zuerst die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, vor allem im Hinblick auf die Beschäftigung und Entlohnung von ungelernten Arbeitskräften. Da sind zweitens die Einkommensbeihilfen. Das Dritte – von außen gesehen vielleicht eine merkwürdige Einlassung, aber zum Verständnis der jüngsten amerikanischen Erfahrungen nötig – ist das Strafrechtssystem.

Angesichts der anhaltenden Schwierigkeiten vieler europäischer Länder, für neue Beschäftigungsverhältnisse zu sorgen, stößt dort die amerikanische Arbeitsmarktpolitik, im weitesten Sinne verstanden, auf besondere Aufmerksamkeit. Bei Wirtschaftswissenschaftlern ist mittlerweile die These gang und gäbe, dass die geringe gewerkschaftliche Organisation in den

Vereinigten Staaten und der extrem beschränkte arbeitsrechtliche Schutz (Pontusson 2005) die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt befördern. All das traf auch schon vor einem Vierteljahrhundert zu, aber diese charakteristischen Strukturmerkmale sind durch die jüngsten politischen Entwicklungen noch verstärkt worden. In dem Maße, wie die Beschäftigung sich in Bereiche mit nur schwach entwickelten Arbeitsorganisationen verlagerte und die staatliche Überwachung des Verhältnisses zwischen den Tarifpartnern immer arbeitnehmerfeindlicher wurde, ging der Einfluss der Gewerkschaften weiter zurück. Mangels Bindung an die Inflationsrate war der reale Mindestlohn einem beträchtlichen Wertverfall unterworfen.

Im Falle der Einkommensbeihilfen haben die politischen Entscheidungsträger eine aktivere Rolle gespielt, indem sie für Menschen im arbeitsfähigen Alter die Anreize verstärkten, sich um Beschäftigung zu bemühen. Die auffälligste Veränderung vollzog sich 1996, als die schon lange kritisierte Hilfe für sozial schwache Familien (AFDC), kurz »Sozialhilfe« genannt, durch die zeitweilige Hilfe für bedürftige Familien ersetzt wurde (TANF). Das Schlüsselwort hier war »zeitweilig« – das neue Programm schränkte die Sozialhilfe für die meisten Empfänger zeitlich ein und erweiterte für viele Empfänger die *Workfare*, die Pflicht zur Arbeit als Bedingung für den Erhalt der Sozialleistung. Binnen weniger Jahre war die Zahl der durch Sozialhilfe unterstützten Familien von 4,8 auf 2,2 Millionen gesunken (Jencks 2005).

Der andere wesentliche Politikwechsel bestand in der allmählichen, aber sehr wesentlichen Ausweitung der auf die Einkommenssteuer gewährten Freibeträge (EITC). Letztere bilden inzwischen eine gewichtige Ergänzung der Bezüge (entweder als Steuersenkungen oder als abzugsfähige Beträge) einkommensschwacher Familien mit Kindern; mittlerweile dürften sie das wirksamste amerikanische Programm zur Verminderung der Armut in Familien mit Angehörigen im arbeitsfähigen Alter darstellen. Zusammengenommen haben die beiden Reformprogramme, TANF und EITC, den Akzent nachdrücklich auf die Strategie der Einkommensbeihilfen verschoben.

Der dritte Politikbereich, den wir im Blick auf die Gruppe der arbeitsfähigen Armen ansprechen müssen, ist die Strafgerichtsbarkeit – ein Feld, das normalerweise nicht mit der Sozialpolitik in Zusammenhang gebracht wird, von dem sich aber mittlerweile bei der Diskussion der ökonomischen Lage der am stärksten benachteiligten Gruppen der amerikanischen Ge-

sellschaft nicht mehr absehen lässt. Seit den frühen siebziger Jahren des Zwanzigsten Jahrhunderts machte die Strafverfolgungs- und Strafvollzugspolitik in den USA einen tiefgreifenden Wandel durch. Zwischen 1970 und 2001 stieg die Rate der Haftstrafen in den Vereinigten Staaten explosionsartig von 96 auf 470 pro 100 000.

Die dramatisch veränderte Inhaftierungspolitik bildet einen zentralen Bestandteil des neu entwickelten amerikanischen Gesellschaftsvertrages. Für die Menschen auf den unteren Sprossen der gesellschaftlichen Stufenleiter hat die neue Politik einer massierten Verhängung von Gefängnisstrafen tiefgreifende Veränderungen in den sozialen Lebensverhältnissen und Lebenschancen mit sich gebracht. Der Anteil von ungelerten, ökonomisch benachteiligten Personen aus den ethnischen Minderheitsgruppen – besonders von jungen Männern afroamerikanischer Zugehörigkeit – an der Gesamtzahl der Inhaftierten ist in unverhältnismäßig hohem Maße angestiegen. Für viele dieser Bürger präsentiert sich der Staat nicht mehr als Lehrer oder Sozialarbeiter, sondern als Richter oder Gefängniswärter. Nach dem derzeitigen Trend müssen 28 % der männlichen Afroamerikaner damit rechnen, einen Teil ihres Lebens im Gefängnis zu verbringen.

Was diesem tiefgreifenden Politikwechsel zugrunde liegt, ist nach wie vor umstritten. Nicht umstritten ist die Tatsache, dass er die soziale und ökonomische Landschaft für beträchtliche Teile der Bevölkerung verändert hat, die unter anderen Bedingungen das untere Ende des amerikanischen Arbeitsmarkts darstellen würden. Statistisch gesehen hat nämlich, wie Bruce Western anmerkt, der Strafvollzug den Effekt, schwerwiegende Mängel des amerikanischen Gesellschaftsmodells der Wahrnehmung zu entziehen. Für das Jahr 2000 stiege, so argumentiert er, die Quote der arbeitslosen jungen Schwarzen ohne Collegeabschluss im Alter zwischen 22 und 30 von 29,9 auf 42,1 Prozent, wenn man die Insassen der Gefängnisse und Haftanstalten mit berücksichtigt: »unsere Zuversicht, was den Rückgang ethnischer Benachteiligung und die Stärke des amerikanischen Wachstumsmodells betrifft ... [erweist sich als] ziemlich trügerisch, wenn wir die Armen, die hinter den Mauern amerikanischer Gefängnisse verschwinden, in die Rechnung einbeziehen.« (Western 2004, S. 4)

Auch der Fall der Alterssicherung bezeugt, dass die Initiative weitgehend von den Konservativen ausging. Sie bemühten sich darum, die Sozialversicherung zurückzuschrauben und Entfaltungsraum für stärker priva-

tisierte und auf privatwirtschaftlicher Grundlage ruhende Formen der Vorsorge zu schaffen. Die Beteiligung der Liberalen an den politischen Diskussionen beschränkte sich darauf, für Sparsamkeit bei den staatlichen Pensionsprogrammen einzutreten, die von den Konservativen bevorzugten Methoden einer Vorsorge auf Versicherungsbasis zurückzuweisen und ihnen bei jeder sich bietenden Gelegenheit vorzuwerfen, dass sie sich für eine Kürzung des populärsten Sozialprogramms stark machten.

Die Entwicklung der konservativen Überlegungen zur Alterssicherung demonstriert beispielhaft, wie sich strategische Rezepte der politischen Realität anpassen (Derthick und Teles 2006). Im Jahr 1981 führten relativ bescheidene Kürzungsvorschläge zu den staatlichen Pensionen zu einem politischen Sturmlauf gegen die Reagan-Regierung. Die Konservativen schwenkten um, weil sie erkannten, dass ein Frontalangriff auf die Staatspensionen zum Scheitern verurteilt war. Wo sich politisch die Gelegenheit ergab, setzten sie sich vehement für das Instrumentarium steuerlich subventionierter, individualisierter Sparmodelle ein. Ihre Begeisterung für diese Strategie wuchs in dem Maße, wie die neuen steuerlichen Leistungen an Popularität gewannen, starken Rückhalt in der Finanzbranche fanden und sich gut in den Rahmen des im Entstehen begriffenen »eigentümergeellschaftlichen« Modells der Sozialvorsorge einfügten. Das Ergebnis war ein dramatischer Strukturwandel in der Altersvorsorge.

Im System der Gesundheitsfürsorge kam es ebenfalls zu weitreichenden Änderungen. Auch hier haben die Politiker eine wichtige Rolle gespielt, aber in vielfacher Hinsicht eher eine reaktive als eine aktive Rolle. Die amerikanische Gesundheitsfürsorge stellt eine einzigartige Mischung aus staatlicher und privater Vorsorge dar. Ihre tragenden Pfeiler sind eine private, vom Arbeitgeber getragene (und durch großzügige steuerliche Beihilfen gestützte) Krankenversicherung, Medicare (ein System von Sozialversicherungsleistungen für alte Menschen) und Medicaid, das vielen mittellosen Familien im arbeitsfähigen Alter Versicherungsschutz bietet (und für die Pflegekosten bei vielen alten Menschen aufkommt).

In den Augen zahlreicher Fachleute für Gesundheitspolitik befindet sich dieses System in der »Krise«, so lange sie zurückdenken können. Schon Anfang der siebziger Jahre des zwanzigsten Jahrhunderts lag auf der Hand, dass die amerikanische Gesundheitsfürsorge weder die Kosten einzudämmen noch auch nur annähernd eine generelle Versorgung sicherzustellen vermochte. Und trotz der enorm hohen Ausgaben (pro Kopf das Doppelte

dessen, was in vielen anderen reichen Demokratien ausgegeben wurde) und der unzweifelhaften Avanciertheit mancher amerikanischer Verfahrensweisen erzielte das System keine besonders eindrucksvollen Ergebnisse in der Gesundheitsvorsorge. Gewaltige Gelder fließen in den Verwaltungsapparat, der zum großen Teil damit befasst ist, die Kostenanteile der verschiedenen Beiträger auszurechnen bzw. auszugleichen.

Diese Probleme haben sich mit der Zeit noch verschärft. Der prozentuale Anteil der Gesundheitsausgaben am Bruttoinlandsprodukt ist von 5,2 Prozent im Jahre 1960 auf mittlerweile 16 Prozent angestiegen, ohne die mindeste Aussicht auf eine Verlangsamung des Tempos (den neuesten Voraussagen zufolge wird er sich 2015 auf 20 Prozent belaufen). Das Scheitern aller Bemühungen um Kosteneindämmung setzt die öffentlichen Haushalte unter wachsenden Druck, während die steigenden Kosten und andere ökonomische Veränderungen die Arbeitgeber dazu bringen, den Versicherungsschutz zu reduzieren bzw. Kosten auf die Arbeitnehmer abzuwälzen. Auch die Arbeitnehmer selbst haben mit einer Reduzierung ihres Versicherungsschutzes reagiert. Der neuesten Erhebung zufolge bleiben über einen Zeitraum von zwei Jahren gerechnet mehr als 80 Millionen Amerikaner im arbeitsfähigen Alter - ein Drittel der Gesamtbevölkerung - einige Zeit ohne Gesundheitsversicherung, davon mehr als 50 Millionen mehr als sechs Monate (Hacker 2006). In Familien im arbeitsfähigen Alter und mit geringem Einkommen (20 000 bis 40 000 Dollar) waren im Jahr 2004 41 % zumindest während eines Teils des Jahres unversichert, ein schroffer Anstieg im Vergleich zu 2001, wo die Zahl 28 % betrug.

Im staatlichen Bereich hat man bei Medicare und Medicaid wiederholt stufenweise Kürzungen und Kostenumverteilungen vorgenommen, ohne dass sich das Bild langfristige nennenswert geändert hätte. Anfang der neunziger Jahre startete die Clinton-Regierung unter dem Schlagwort »managed competition« (regulierter Wettbewerb) eine weitaus ehrgeizigere Initiative. Bei dem Plan ging es um »Gesundheitsbündnisse«, die mit dem Ziel der Kosteneindämmung für wirksamen Wettbewerb sorgen und die Finanzkraft bündeln sollte. Nach dem Plan der Regierung wurden diese Bemühungen mit einem »Auftrag« an die Arbeitgeber kombiniert, für ihre Arbeitnehmer Krankenversicherungen abzuschließen (damit sollten die USA einen entscheidenden Schritt in Richtung auf eine generelle Gesundheitsfürsorge tun, ohne dass den öffentlichen Haushalten hieraus große Belastungen erwachsen). Dieser einschneidende Reformplan mobi-

lisierte schlagartig Widerstand auf breiter Front, der ihn, neben den komplizierten Hemmnissen, welche ihm die fragmentierten politischen Institutionen in den Weg legten, schließlich scheitern ließ.

Während im Laufe des vergangenen Jahrzehnts das Experiment mit der *Health Maintenance Organization* (HMO) an Elan einbüßte und die Krankenversicherung auf Betriebsbasis einem Prozess fortlaufender Aushöhlung unterworfen war, formulierten die Konservativen eine Reihe neuer gesundheitspolitischer Richtlinien. Korrespondierend mit dem Wandel ihrer Einstellung zur Alterssicherung, verschoben sie allmählich den Akzent von der betriebsgestützten Krankenversicherung, für die sie bis dahin eingetreten waren, zu dem neuen Modell einer privaten »Eigentümer«-Versicherung der einzelnen Personen. »Gesundheitssicherungskonten« sollen es den Einzelnen ermöglichen, steuerfreie Rücklagen anzusparen, die für medizinische Ausgaben verwendet werden können. Diese Konten werden kombiniert mit hochgradig steuerabzugsfähigen Versicherungen gegen den »Katastrophenfall«. Die Befürworter der Gesundheitssicherungskonten machen geltend, diese würden das Kostenbewusstsein im Gesundheitswesen schärfen und so die Ausgaben einzudämmen helfen.

Die Behauptung, dass die Amerikaner nicht genug in ihre Gesundheitsvorsorge investierten, hat sich als wenig überzeugend erwiesen. Das System der Gesundheitssicherungskonten fasst nur langsam Fuß, trotz steuerlicher Begünstigungen – es stößt auf Skepsis nicht nur bei den meisten Fachleuten für Gesundheitspolitik, sondern auch bei den meisten gut verdienenden, gesunden Arbeitnehmern, die die vielversprechendste Zielgruppe bilden. Und doch dürfte dieses Modell in einer Situation, in der die Arbeitgeber zunehmend darauf aus sind, Kosten und Risiken auf die Arbeitnehmer abzuwälzen, und in der die Regierung entweder ideologisch nicht willens oder finanziell nicht in der Lage ist, in die Bresche zu springen, eine gewisse Attraktivität behalten. Welche Perspektiven dieser Teil der »Eigentümergeellschaft« hat, lässt sich schwer einschätzen; im Zweifelsfall wird er die politische Zukunft der Republikanischen Partei noch arg belasten.

Der amerikanische Gesellschaftsvertrag heute

In den letzten Jahrzehnten hat sich das amerikanische System einer aus staatlichen und privaten Elementen gemischten Sozialvorsorge beträchtlich gewandelt. Dieser Wandel vollzog sich allerdings kaum in der drama-

tischen Form öffentlicher Debatten und politischer Konflikte. Tatsächlich waren es die gerade die kühnen Initiativen, bei denen die Neuerer fast immer den Kürzeren zogen. Dennoch ging der Wandel vonstatten – als Resultat kleiner (oder scheinbar kleiner) politischer Veränderungen und neu entstehender privater Verhaltensmuster, die sich im Laufe vieler Jahre zu etwas Großem addierten.

Drei Hauptveränderungen in den gesellschaftlichen Verhältnissen gilt es hervorzuheben. Erstens eine markante Zunahme sozialer Ungleichheit in den Vereinigten Staaten, an der bemerkenswert ist, dass die Bewegung hauptsächlich am oberen Ende der Einkommensskala stattgefunden hat: Es ist dieses obere Ende, das sich von allen Übrigen abgesetzt hat. Dem Haushaltsbüro des Kongresses zufolge ist bei den obersten 1 Prozent der Skala das Realeinkommen nach Steuern zwischen 1979 und 2003 um 129,4 % gestiegen, gegenüber gerade einmal 15,2 Prozent Zunahme bei dem Fünftel in der Mitte der Einkommensverteilung (Friedman, Shapiro und Greenstein 2006). Nachdem vorher ein Vierteljahrhundert lang eine breite Verteilung der Zuwächse aus dem Wirtschaftswachstum stattfand, driftet die ökonomische Stufenleiter im letzten Vierteljahrhundert stark auseinander.

Natürlich ist das Phänomen wachsender Ungleichheit nicht auf die Vereinigten Staaten beschränkt. Aber nicht nur haben die Vereinigten Staaten auf einem höheren Niveau der Ungleichheit begonnen, sie haben auch deutlich weniger auf die wachsenden marktbedingten Ungleichheiten reagiert als andere Länder (Kenworthy und Pontusson 2005). Hinzu kommt die Sonderstellung, welche die Vereinigten Staaten in der Reaktion auf die Probleme der ökonomisch Benachteiligten einnehmen – nämlich bei der Entwicklung des massenhaften Strafvollzugs zu einem immer wichtigeren Bestandteil der Politik.

Der zweite Hauptentwicklungstrend ist die zunehmende Verlagerung der Risiken von Alter und Krankheit von kollektiven Instanzen (Staat und Betriebe) auf den Einzelnen. Bei der Gesundheitsfürsorge wird das besonders deutlich, wo das Scheitern der Kosteneindämmung zu einem allmählichen Zerfall des grundlegenden Programms geführt hat – der betrieblichen (und steuerbegünstigten) Krankenversicherung. Bei der Altersversorgung kam es aufgrund von Kürzungen zu einer gewissen Einschränkung der Sozialhilfeleistungen; außerdem fand eine Verlagerung des Schwergewichts von der festen Betriebsrente auf beschränkte Arbeit-

geberbeihilfen statt, was eine Verschiebung des Risikos vom Arbeitgeber auf den Arbeitnehmer bedeutet.

Einigen wird diese Risikoverschiebung zustatten kommen, viele aber leisten nur sehr bescheidene Beiträge zu ihren Rentenkonten. Die Wohlhabendsten sind es, die aus den neuen Sparinstrumenten Nutzen ziehen können. Tatsächlich sind die neuen Strategien massiv darauf angelegt, Anreize zu schaffen, die nur die Gutgestellten nutzen können.

Bereits jetzt deutet einiges darauf hin, dass die Anzahl der Amerikaner, die sich im Alter mit beträchtlicher wirtschaftlicher Unsicherheit konfrontiert sehen, zunehmen wird. Edward Wolfs Untersuchungen sprechen dafür, dass die Ansätze zur Aushöhlung der Sozialhilfeleistungen zusammen mit den veränderten Strukturen der privaten Vorsorge die Gefahr wirtschaftlicher Not vergrößert haben. Zwischen 1989 und 1998 wuchs der Anteil der Familien vor dem Pensionsalter, die sich darauf gefasst machen mussten, als Rentner von weniger als der Hälfte ihres früheren Einkommens zu leben, um ein Drittel auf mehr als 40 Prozent (Wolff 2002).

Der letzte wichtige Trend ist eine Art von Entwicklungsstillstand – die Vereinigten Staaten haben fast nichts unternommen, um mit ihren langfristigen fiskalischen Problemen fertig zu werden. Im Gegenteil, in den letzten Jahren hat sich die Bundesregierung rasant in die falsche Richtung bewegt. Sie hat vorzugsweise Steuersenkungen vorgenommen, die eine maßgebliche Rolle bei der Verschiebung der Steuerbilanz von einem Einnahmenüberschuss zu schwerwiegenden strukturellen Defiziten gespielt haben.

Noch wichtiger ist aber, wie sich der Stillstand auf die Gesundheitsfürsorge ausgewirkt hat. Anders als die meisten europäischen Länder stehen die Vereinigten Staaten vor keinem bedrohlichen demographischen Problem bei der Altersvorsorge. Hingegen finden sie sich konfrontiert mit überwältigenden Kostensteigerungen im Gesundheitswesen. Das hängt zwar nicht unmittelbar mit dem Alterungsprozess der Bevölkerung zusammen. Da es aber der staatliche Bereich ist, der den Großteil der Kosten für die Alten aufbringen muss, wird die Unfähigkeit, der Inflation im Gesundheitswesen Einhalt zu gebieten, die öffentlichen Haushalte in den Ruin treiben. Wie ein Großteil Europas scheinen auch die Vereinigten Staaten, wenngleich aus anderen Gründen, auf einen steuerpolitischen Schiffbruch zuzusteuern – ohne die naheliegendsten Maßnahmen zu ergreifen, mit deren Hilfe sich die Klippe vielleicht umschiffen ließe.

Lehren für Europa?

Die hier skizzierte sozialpolitische Entwicklung weist sowohl einige Erfolge als auch Fehlschläge auf. In ihre Beurteilung fließen notwendig die normativen Orientierungen und Prioritäten der Urteilenden ein. Das ändert nichts daran, dass die meisten europäischen Beobachter den amerikanischen sozialpolitischen Anpassungsprozess als wenig vorbildlich ansehen dürften. Für die meisten Amerikaner kam es gleichzeitig mit der Zunahme wirtschaftlicher Unsicherheit zu einer Aushöhlung der Vorkehrungen gegen eben diese Unsicherheit. Mit dem Krankenversicherungssystem ging es bergab, während die Belastungen im Krankheitsfall rasant anstiegen. Die Alterssicherung ist ebenfalls bedroht. Familien im mittleren Einkommensbereich sind im Alter immer stärker auf eigene Ersparnisse angewiesen. Diese Ersparnisse haben aber für die meisten Familien nicht zugenommen. Hinzu kommt, dass die Maßnahmen zur Förderung privater, individueller Altersvorsorge das Risiko in beträchtlichem Maße auf die einzelnen Familien verlagert haben. Ein deutliches Zeichen für die zunehmenden Belastungen, denen sich mittelständische Familien in den Vereinigten Staaten ausgesetzt sehen, ist der schroffe Anstieg bei den Konkursen.

Dass diese Entwicklungen in den Vereinigten Staaten zu wachsender Ungleichheit und zu einer verstärkten Belastung der Einzelnen mit sozialen Risiken geführt haben, kann schwerlich überraschen – höchstens vielleicht das Ausmaß, in dem beides geschah. Weniger leicht vorhersehbar dürfte aber gewesen sein, dass sich dafür nur so wenige ausgleichende Erfolge vorweisen lassen. Widrige Entwicklungen in der einen oder anderen Hinsicht lassen sich noch in Kauf nehmen, wenn sie als unvermeidlicher Preis erscheinen. Die Politiker mögen bereit sein, eine gewisse Zunahme an Ungleichheit oder Gefährdung des Einzelnen hinzunehmen, wenn dies erforderlich ist, um erstrebenswerte kollektive Ziele zu erreichen.

Aber wie oben erörtert, deutet wenig darauf hin, dass solche Ziele erreicht worden wären:

- Die Bemühungen um eine Kosteneindämmung im Gesundheitswesen sind kläglich gescheitert. Tatsächlich zeichnet sich das amerikanische System der letzten beiden Jahrzehnte durch einen beunruhigenden Verlust an Sicherheit und eine *gleichzeitige* Kostenexplosion auf dem Gebiet der Gesundheitsvorsorge und medizinischen Versorgung aus, wie sie keines der anderen reichen demokratischen Länder erlebt;

- das landesweite Sparaufkommen hat sich nicht erhöht. Eine großzügige Förderung privater Rücklagen für die Alterssicherung resultiert zum Teil eher in einer Umschichtung der vorhandenen Spargelder als in einer nennenswerten Bildung neuer Rücklagen. Außerdem erhöhen die staatlichen Beihilfen das Defizit der öffentlichen Hand. Im Endeffekt scheint der Nettogewinn gering, wenn überhaupt vorhanden;
- die langfristigen fiskalischen Probleme sind nicht angegangen worden. In den neunziger Jahren wurden zwar beträchtliche Fortschritte gemacht, aber die hat man seit 2000 effektiv ins Gegenteil verkehrt.

Kurz, es scheint wenig oder nichts zu geben, was sich zum Ausgleich für die wachsende gesellschaftliche Ungleichheit und die sich vermehrenden sozialen Risiken in die Waagschale werfen ließe.

Einigen Beobachtern gilt dieses wenig beeindruckende Fazit als Beweis dafür, dass es den amerikanischen Politikern schlicht und einfach an Kompetenz mangelt. In Wahrheit aber spiegelt es die Gebundenheit und Ohnmacht der Politik wider. Sozialpolitische Maßnahmen rufen machtvolle Interessen auf den Plan. Zumal im amerikanischen Kontext mit seinen vielfältigen Gelegenheiten, Einfluss auf die politische Willensbildung zu nehmen, und seinen zahllose Interventionsmöglichkeiten bietenden Institutionen können sich solche Interessen durchsetzen.

In dieser Hinsicht unterscheiden sich marktorientierte sozialpolitische Initiativen nicht von anderen politischen Vorhaben. Zu den Argumenten, die oft zugunsten solcher Initiativen geltend gemacht werden, zählt die Behauptung, sie entpolitisierten in einem gewissen Maß die Politik und erzeugten ein durch individuelle, autonome Entscheidungen geprägtes Milieu. Die Schaffung von Märkten ist indes ein von Natur aus politisches Tun. Die Struktur der betreffenden Märkte muss ins Werk gesetzt werden. Besonders in sozialpolitischen Bereichen wie der Gesundheitsfürsorge und der Alterssicherung, wo die Besorgnis, dass der Markt nicht funktioniert, ein ständiger Begleiter ist, ist es die Aufgabe der Politik, die Rahmenbedingungen festzulegen.

Und außerdem ist es auch nicht so, dass sich danach die staatlichen Behörden vom Schauplatz zurückziehen und das Feld einem sich selbst regulierenden System überlassen können. Um Strategien dieser Art in die Tat umzusetzen, brauchen die Politiker die Unterstützung machtvoller Interessengruppen. Deren Ansprüche finden ihren Niederschlag nicht nur

in den anfänglichen Planungen. Von den gleichen organisierten Interessen lässt sich vielmehr erwarten, dass sie auch im weiteren Verlauf jede Gelegenheit nutzen, um Maßnahmen zu ihrem Vorteil zu verändern und sie so umzugestalten, dass sie Wettbewerb und staatliche Aufsicht einschränken und für den größtmöglichen Zufluss staatlicher Beihilfen sorgen. Wenn man das bedenkt, braucht man sich kaum zu wundern, dass die Reformen der letzten Zeit so wenig zur Förderung umfassender gesellschaftlicher Ziele wie der Kosteneindämmung im Gesundheitswesen, der langfristigen staatlichen Haushaltssanierung und der Verringerung wirtschaftlicher Unsicherheit beigetragen haben. Weit wirksamer haben diese Reformen sich im Blick auf die Kanalisierung von Ressourcen zugunsten von Interessengruppen innerhalb der konservativen Koalition erwiesen – das heißt, im Sinne der Begünstigung von Finanzdienstleistern, Versorgungseinrichtungen des Gesundheitswesens (wie etwa die pharmazeutische Industrie) und besonders wohlhabenden Schichten der Bevölkerung.

Die Politik bestimmt auch über Sparmaßnahmen – das heißt sie muss schwierige Entscheidungen treffen, die der Verbesserung der langfristigen finanziellen Situation des öffentlichen Sektors dienen. Im Normalfall sind die Politiker dabei der Verlockung ausgesetzt, diese schmerzlichen Entscheidungen zu kaschieren oder hinauszuschieben. Die letzten Jahrzehnte in den Vereinigten Staaten demonstrieren diese Dynamik zur Genüge. Auch wenn es gelegentlich Episoden gab, in denen zielstrebig gehandelt wurde (die Nachtragsgesetze zur Sozialfürsorge von 1983 und die Vereinbarungen zur Verringerung des Staatsdefizits von 1990 und 1993), hat sich die Politik häufig in die Gegenrichtung bewegt.

Als die auffälligste und langfristig folgenreichste Besonderheit des republikanischen Bündnisses hat sich wohl dessen Neigung erwiesen, Steuerenkungen als eine höchst reizvolle politische Option anzusehen und ihnen den Vorzug vor jeder konservativen Finanzpolitik zu geben. Besonders im letzten Jahrzehnt haben die Konservativen einer aggressiven Strategie der Steuerenkungen (mit massiver Bevorteilung der Wohlhabenden) und der Ausweitung von steuerlichen Beihilfen für die private Sozialvorsorge (ebenfalls stark zugunsten der Wohlhabenden) viel höhere Priorität eingeräumt. Statt auf Besserung deuten die langfristigen steuerpolitischen Schätzungen auf eine weitere Verschlechterung der Haushaltssituation. Auch hier spricht die Tatsache, dass die Zuwendungen in der Hauptsache den Reichen zugute kommen, dafür, dass die Mehrzahl der Amerikaner

aus der Entscheidung zur Vergrößerung des Staatsdefizits wenig Nutzen ziehen. Aus der Sicht derer, die eine langfristige Verbesserung der steuerpolitischen Lage mit der Wahrung der sozialen Belange vereinbaren möchten, die den Wohlfahrtsstaat überhaupt erst legitimieren, führt kaum ein Weg an der Bilanz vorbei, dass Steuermittel in riesigem Umfang schlicht und einfach verschleudert worden sind.

Wer einen Weg finden möchte, die großartigen Errungenschaften der modernen Sozialvorsorge zu bewahren und ihre Einrichtungen auf eine solide Grundlage zu stellen, statt sie kurzerhand über Bord zu werfen, wird die in den Vereinigten Staaten zu beobachtende politische Dynamik als in mehrfacher Hinsicht problematisch beurteilen. Die wachsende politische Ungleichheit und die Stärke der Konservativen haben zu einem »Anpassungsprozess« geführt, in dessen Verlauf die ökonomische Sicherheit stark abnahm, während Verbesserungen in der staatlichen Haushaltslage und in der Leistungsfähigkeit des politischen Handelns weitgehend ausblieben. Keine Frage, dass in den Bereichen der Alters- und vor allem der Gesundheitsvorsorge – den zwei großen Herausforderungen, die den modernen Wohlfahrtsstaaten die größten Anstrengungen abfordern – nur wenige Europäer dem von der amerikanischen Politik eingeschlagenen Weg zu folgen geneigt sind.

Aus europäischer Sicht ist die Frage entscheidend, ob sich aus dieser Entwicklung auch positive Lehren ziehen lassen. Ist es möglich, sich aus dem amerikanischen Menü einzelne Gänge herauszupicken? Lassen sich vielversprechende Eingriffe auswählen und vielleicht so abwandeln, dass sie helfen, Probleme zu lösen? Vieles in den vergleichenden Untersuchungen zum Thema Gesellschaftspolitik spricht dafür, dass es keineswegs einfach ist, Anleihen bei politischen Strategien zu machen, die auf ganz anderen institutionellen Grundlagen aufbauen.

Die hier vorgetragenen Überlegungen mahnen noch aus einem anderen, ausdrücklicher politischen Grund zur Vorsicht. Sozialpolitische Reformen stehen und fallen mit politischen Bündnissen, von denen sie unterstützt werden. Und andererseits ziehen konsequente Reformen neue Gewinner und Verlierer nach sich. Die Erfüllung und Enttäuschung von Erwartungen kann wiederum Anlass zu weiteren Veränderungen sein. Die politischen Entscheidungsträger können nicht einfach eine technische Maßnahme zur Anpassung der Sozialvorsorge ergreifen und davon ausgehen, dass der dadurch herbeigeführte Zustand stabil bleibt. Sie müssen vielmehr

genau über die dynamischen Folgen ihrer Eingriffe nachdenken. Insbesondere müssen sie sich mit der Frage beschäftigen, ob sie politischen Interessengruppen ein wirksames Mittel an die Hand geben, die Entwicklung zu deren Vorteil zu lenken und möglicherweise in eine unerwünschte Richtung zu treiben.

Die amerikanische Erfahrung spricht dafür, dass ein solches Szenario keineswegs bloß hypothetisch ist. In den Vereinigten Staaten trafen die dramatische Zunahme ökonomischer Ungleichheit und Unsicherheit mit einer Reihe von politischen Initiativen zusammen, die besonders mächtigen gesellschaftlichen Gruppen erlaubt haben, sich zu bereichern, die aber weder der bedrohlichen Entwicklung entgegenwirken noch sich den großen langfristigen Problemen stellen, mit denen sich das Land konfrontiert sieht. Vielmehr haben die ergriffenen politischen Maßnahmen die Probleme in vielfacher Hinsicht noch verschärft. Die Entwicklung in den USA legt ein ebenso ernüchterndes wie klares Zeugnis vom wesentlich politischen Charakter sozialreformerischen Handelns ab.

Natürlich sieht die Konstellation der politisch Handelnden in Europa ganz anders aus. Die organisierten Interessengruppen, die sich für die normalen Bürger einsetzen, sind hier viel stärker. Das Engagement für den traditionellen Wohlfahrtsstaat ist viel fester verankert. In diesem politischen Milieu würde es unter Umständen leichter fallen, private und marktorientierte Vorsorgeformen so aufzuziehen und zu kanalisieren, dass sie wichtigen öffentlichen Zielsetzungen dienen können. Sorgfältige Politikgestaltung könnte vielleicht die Entstehung einer sich selbst verstärkenden Dynamik verhindern, mit der die Mehrzahl der Europäer nicht einverstanden wäre. Keine Lagebeurteilung freilich kommt um eine schonungslose politische Analyse herum. Diese lässt sich niemals durch technokratische Diskussionen darüber ersetzen, wie sich Eingriffe in einer nichtpolitischen Welt auswirken würden – in einer Welt, die nur in der Phantasie existiert und in der Rhetorik von Lobbyisten.

Aus dem Englischen von Ulrich Enderwitz

Literatur

- Campbell, Andrea (2007), »Parties, Electoral Participation, and Shifting Voting Blocs«, in: Paul Pierson and Theda Skocpol (Hg.), *The Transformation of American Politics*, Princeton UP.
- Collins, Sara R., Karen Davis, Michelle M Doty, Jennifer L. Kriss and Alyssa L. Holmgren (2006), *Gaps in Health Insurance: An All-American Problem. Findings from the Commonwealth Fund Biennial Health Insurance Survey*, Commonwealth Fund, April.

- Derthick, Martha and Steven Teles (2006), »From Third Rail to Presidential Commitment – And Back? The Conservative Campaign for Social Security Privatization and the Limits of Long-Term Political Strategy«, New Haven, unpubliziertes Ms.
- Friedman, Joel, Isaac Shapiro, and Robert Greenstein (2006), »Recent Tax and Income Trends among High-Income Taxpayers«, Center for Budget and Policy Priorities, Washington, D.C., April 10.
- Hacker, Jacob (2002), *The Divided Welfare State*, Cambridge UP.
- Hacker, Jacob (2004), »Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States«, in: *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 2.
- Hacker, Jacob (2006). *The Great Risk Shift*, Oxford UP.
- Hacker, Jacob and Paul Pierson (2005), *Off-Center*, Yale UP.
- Howard, Christopher (1997), *The Hidden Welfare State*, Princeton UP.
- Huber, Evelyn and John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, University of Chicago Press.
- Jacobs, Lawrence and Theda Skocpol (Hg.) (2005), *Inequality and American Democracy: What We Know and What We Need to Learn*, New York.
- Jencks, Christopher (2005), »What Happened to Welfare?«, in: *New York Review of Books*, Bd. 52, Nr. 20, 15. Dezember 2005.
- Kenworthy, Lane and Jonas Pontusson (2005), »Rising Inequality and the Politics of Redistribution in Affluent Countries«, *Perspectives on Politics*, Bd. 3, Nr. 3, S. 449-471.
- McCarty, Nolan, Keith Poole, and Howard Rosenthal (2006), *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches* Cambridge, Mass.
- Pierson, Paul (2001), »Coping with Permanent Austerity: Welfare State Restructuring in Affluent Democracies«, in: Paul Pierson (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford UP, S. 410-456.
- Pontusson, Jonas (2005), *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell UP / Century Foundation.
- Swank, Duane (2002), *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge UP.
- Teles, Steven (2007), *Parallel Paths*, Princeton UP.
- Western, Bruce (2004), »Incarceration and Invisible Inequality«, unpubliziertes Ms., Princeton University.
- Western, Bruce (2005), »The Politics and Economics of the Prison Boom«, unpubliziertes Ms., Princeton University.
- Wolff, Edward (2002), *Retirement Insecurity: The Income Shortfalls Awaiting the Soon to Retire*, Economic Policy Institute, Washington, D.C.



JULIE DENESHA OFF THE MAP (Slovakia) 2003

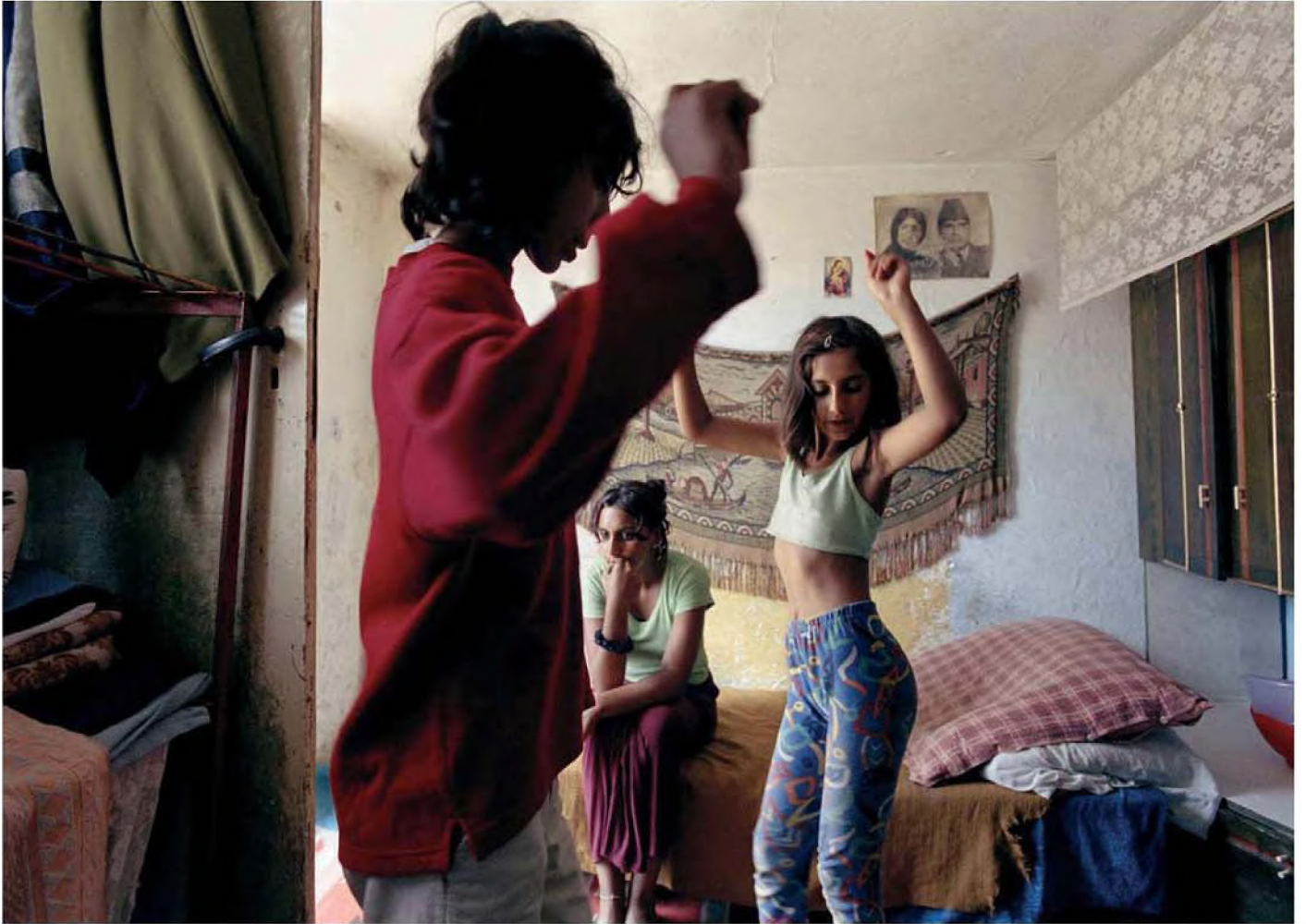
A Drink of Water



Dressing Up



The Family Bed



Afternoon Dance



Lunchtime



The Card Sharps



Summer Swim



Maria Prepares for School



Dalibor Gabor walks between Buildings



Waiting for the Ceremony to Begin



The Potato Eaters



A Widower Mourns



Farewell



The Nightgown



A Walk Through Rakusy

Joakim Palme

DIE MODERNISIERUNG DER SOZIALEN VORSORGE IN EUROPA

Im Mai 2004 wuchs die Europäische Union um 67 Millionen auf 455 Millionen Einwohner an, und ihre Erweiterung wird weitergehen, trotz aller offenkundigen Meinungsverschiedenheiten darüber, wie weit, in welchem Tempo und in welcher Form. 2005 stimmten sowohl das niederländische als auch das französische Wahlvolk gegen den Entwurf für eine neue Europäische Verfassung, der englische Premier Tony Blair forderte in einer Rede vor dem Europaparlament die Europäer auf, ihm bei der Reform des Europäischen Sozialmodells (ESM) zu folgen, und der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, erklärte im selben Monat, im Zentrum des ESM stünden soziale Integration und Chancengleichheit. Anfang 2006 verkündete EU-Sozialkommissar Vladimir Spidla die Einrichtung eines Globalisierungsfonds. Mit dem Geld sollen die schlimmsten sozialen Folgewirkungen des durch die Globalisierung bedingten Strukturwandels auf die europäischen Volkswirtschaften abgefangen werden.

Das neue Interesse für die Zukunft des ESM lässt sich als Reaktion auf die politische Krise der europäischen Integration deuten. Den europäischen Politikern ist klar geworden, dass das Vorantreiben des Europäischen Binnenmarkts und die weitere politische Integration nur dann zum Erfolg führen, wenn die Bevölkerungen der Mitgliedsstaaten diesen Prozess mittragen, und das werden sie nur tun, wenn sie den Regierungen zutrauen, dass sie auch den neuen sozialen Problemen gewachsen sind, die sich vor allem daraus ergeben, dass die bisher nationalen Märkte für Produkte und Dienstleistungen künftig dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind. Den »destruktiven« Kräften der marktwirtschaftlichen Konkurrenz müsse eine »konstruktive« Sozialpolitik entgegen gesetzt werden (vgl. Kangas und Palme 2005).

Diesem Szenario muss eine weitere Dimension hinzugefügt werden, die demographische: Die Bevölkerungsstruktur der Mitgliedsländer wird in den kommenden Jahrzehnten in eine neue Phase des Wandels eintreten,

gekennzeichnet durch die Alterung der Gesellschaft. Um sich den Herausforderungen, die mit diesem Wandel einher gehen, zu stellen, propagiert die Europäische Kommission seit einigen Jahren ein Programm der »Modernisierung« des Sozialen mit drei Kernelementen: 1. Reform der Rentensysteme und Pflegevorkehrungen; 2. ein besser austariertes Gleichgewicht der Geschlechter; und 3. eine Flexibilisierung des Arbeitslebens.

Bisher hat die EU die Sozialpolitik im Wesentlichen den Mitgliedsstaaten überlassen. Ein paar Ausnahmen bestätigen diese Regel – eine betrifft den Schutz von Wanderarbeitern, eine andere resultiert aus Urteilen des Europäischen Gerichtshofs vor allem zur Gleichberechtigung der Geschlechter. Im Gefolge der Agenda von Lissabon ist als neue Spielart einer vermittelten europäischen Politikgestaltung die sogenannte »offene Koordinierungsmethode« (Open Method of Coordination, OMC) eingeführt worden, die helfen soll, neue Wege für das Vorantreiben gemeinsamer sozialpolitischer Ziele zu beschreiten. Zu welchen Resultaten dieses Konzept führen wird, ist unklar, nicht zuletzt weil der OMC-Prozess »weich« ist, d.h. keine Sanktionsmöglichkeiten beinhaltet. Im Folgendem geht es denn auch primär darum, was auf der Ebene der Nationalstaaten getan werden muss – woraus sich logischer Weise die Frage ergibt, ob es so etwas wie ein übergreifendes europäisches Sozialmodell überhaupt gibt. Unsere Ausführungen werden zeigen, dass man streng genommen von verschiedenen europäischen Sozialmodellen sprechen muss. Das schließt selbstverständlich nicht die Möglichkeit aus, dass die in Europa existierenden Modelle spezifische Gemeinsamkeiten aufweisen, in denen sie sich wesentlich von Modellen anderswo unterscheiden, zum Beispiel von dem der Vereinigten Staaten von Amerika.

Dieser Aufsatz beschränkt sich darauf, die sich gegenwärtig vollziehenden Wandlungen in den sozialpolitischen Modellen und die laufenden Reformagenden zu erörtern, um etwas Licht auf das Wesen und die Zukunft der verschiedenen europäischen Sozialmodelle oder gar eines »Europäischen Sozialmodells« zu werfen. Es erscheint uns wichtig zu untersuchen, was derzeit in verschiedenen Politikbereichen vor sich geht, die mit der Sozialpolitik in Wechselwirkung stehen. Beginnen wollen wir mit den diversen Systemen der Sozialversicherung, um uns danach anderen Aspekten zuzuwenden. Freilich sollen über diesen positivistischen Ansatz hinaus auch einige normative Prinzipien darüber entwickelt werden, was getan werden sollte.

Sozialversicherungs-Modelle

Gehen wir von einigen nützlichen Typisierungen aus, mit denen man die komplexen Muster von Unterschieden und Ähnlichkeiten zwischen einzelnen Ländern auf ein vereinfachtes Klassifizierungsschema reduzieren kann. Aus guten Gründen eignet sich die Charakterisierung institutioneller Strukturen des Sozialstaats als vorläufige Basis für eine solche Typologie; aus ihr lassen sich analytische Schlussfolgerungen ableiten im Hinblick sowohl auf die Ursachen und Folgen institutioneller Unterschiede als auch auf die konkrete Beschreibung von Veränderungsprozessen in der Zeit (siehe Korpi und Palme 1998). Unsere Arbeitshypothese besagt, dass in einer Gesellschaft, in der Unterschiede zwischen gesellschaftlichen Schichten, zwischen Bürgern verschiedener ethnischer und religiöser Zugehörigkeit, von Wirtschaftssektoren oder Regionen ein komplexes Bild von einander schneidenden Bruchlinien bilden und als miteinander konkurrierende Faktoren für die Identitäts- und Interessenentwicklung der Bürger fungieren, dass in einer solchen Gesellschaft die Institutionen des Sozialstaats als Kriterien dienen können, anhand derer man einige dieser Linien und Faktoren hervorheben und andere unterdrücken kann. Die Bürger werden in Rubriken eingeteilt, die sich nach dem Grad ihrer Homogenität in Bezug auf Ressourcen und Risiken unterscheiden. Das Kriterium der sozioökonomischen Stratifizierung macht Bürger nach Art und Umfang ihrer wirtschaftlichen Ressourcen klassifizierbar. Es ist auch von Relevanz für die Verteilung einiger bedeutsamer Risiken wie Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit.

Wir haben fünf idealtypische Modelle herausgearbeitet, wie Sozialversicherungssysteme strukturiert sein können. Länder können gemäß der Grundzüge ihrer Alterssicherungssysteme klassifiziert werden. Dabei lassen sich bemerkenswerte Parallelen in Bezug auf die Praktizierung analoger Modelle in der Renten- und der Krankenversicherung beobachten. Abweichungen treten häufiger im Bereich der Versicherung gegen Arbeitsplatzverlust oder Arbeitsunfälle auf, ohne jedoch das Gesamtbild unseres Klassifizierungssystems zu verzerren. Nachfolgend zunächst einige Bemerkungen zu den Entwicklungen der 1990er Jahre. Unsere Beobachtungen basieren auf den kontinuierlich fortgeschriebenen Indizes, die das Social Citizenship Indicator Program am Schwedischen Institut für Sozialforschung erhebt (vgl. Monanari u.a. 2006).

Eines unserer Modelle, das wir das *freiwillige, staatlich subventionierte Modell* nennen, ist heute nahezu ausgestorben und lebt nur noch in der Arbeitslosenversicherung einiger skandinavischer Länder fort. In keinem einzigen Land, das in unserem Klassifikationsschema vorkommt, ist dieses Modell das dominierende. Wir können jedoch feststellen, dass sich im Verlauf der 1990er Jahre einige interessante Veränderungen innerhalb dieses sozialstaatlichen Ansatzes vollzogen. In Schweden wurde die Arbeitslosenversicherung erstmals 1994 unter einer Mitte-Rechts-Regierung obligatorisch, eine Reform, die von der sozialdemokratisch geführten Regierung, welche im selben Jahr an die Macht kam, rückgängig gemacht wurde. (s. dazu auch Palme u.a. 2003). In der Schweiz ist die Freiwilligkeit der Krankenversicherung gestärkt worden.

Innerhalb der Gruppe der Länder, denen wir ein *Grundsicherungs-Modell* zugeordnet haben, findet sich eine recht große Variabilität. Seit den frühen 1980er Jahren haben sich in mehreren Ländern dieser Gruppe bemerkenswerte Änderungen hinsichtlich der grundlegenden Orientierung ihres Sozialversicherungssystems vollzogen. Großbritannien ist ein interessantes Beispiel, verkörpert es doch unter den 18 von uns studierten Ländern den klarsten Fall einer radikalen Beschneidung des staatlichen Sozialversicherungssystems. Dank der Weiterentwicklung des SERPS-Systems, das die Rente an das während des Arbeitslebens erzielte Durchschnittseinkommen koppelt, ist die Ersatzrate für einen britischen Rentner im Rahmen der staatlichen Rentenversicherung seit den 1980er Jahren merklich angestiegen. Bei anderen von uns studierten Versicherungssystemen haben vor allem die Abschaffung einkommensbezogener Zusatzleistungen und der Übergang zur Besteuerung der Alterseinkünfte zu einem bemerkenswerten Absinken der Ersatzrate, teilweise bis unter das Niveau der 1930er Jahre, geführt. Damit verlagert sich der Schwerpunkt zunehmend von »Lebensstandardsicherung« auf »Grundsicherung«. Eine ähnliche Entwicklung vollzog sich etwa ein Jahrzehnt später im irischen Sozialversicherungswesen (Abschaffung einkommensbezogener Zusatzleistungen und Besteuerung der Alterseinkünfte).

Einen anderen Weg ist Dänemark gegangen, und zwar weg von einem umfassenden Versorgungssystem skandinavischer Typs. Im Renten- und Pensionswesen ist der Stellenwert einkommensabhängiger Rentenbestandteile auf Kosten des universalistischen Prinzips gewachsen. Auch verschiedene andere Regierungen, etwa die australische, versuchen – nicht ohne

Erfolg –, die Ausweitung kollektiver einkommensabhängiger Programme auf den Arbeitsmarkt zu fördern. Die Einbeziehung der Mittelschicht ist jedoch nicht im gewünschten Maß gelungen, weil infolge anderer Veränderungen im verbliebenen Teil des staatlichen Sozialversicherungswesens die Einkommensobergrenzen gesunken sind. Das ist eine Folge von Prioritätssetzungen und versäumten Entscheidungen, wobei zugleich Inflation und Gehaltserhöhungen die Ersatzraten für den Durchschnittsarbeiter nach unten gedrückt haben. (Vgl. Korpi und Palme 2003.) Die Niederlande haben ein Existenzsicherungssystem, das große Ähnlichkeiten mit dem dänischen aufweist. Während bei der Grundrente das universalistische Prinzip allem Anschein nach gewahrt worden ist, deuten Veränderungen in anderen Teilen des Sozialversicherungssystems auf ein Weniger an staatlicher Großzügigkeit hin. Die vielleicht bemerkenswerteste Veränderung in den Niederlanden ist die Einführung einer Lohnfortzahlung im Krankheitsfall für bis zu einem Jahr, zahlbar durch den Arbeitgeber. Das ist eine Abkehr vom Prinzip der Lastenteilung, das lange Zeit ein verbrieftes Charakteristikum der Sozialversicherung war, und zwar ohne Abstriche an den Ansprüchen des Versicherten.

Unter den europäischen Staaten, die nicht der EU angehören, hat die Schweiz einiges getan, um die Verantwortung von den obersten »Stockwerken« des Rentensystems weg und zur individuellen Rentenkapitalbildung hin zu verlagern und bei der Krankenversicherung das Element der Freiwilligkeit zu stärken. Trotzdem bleibt es richtig, das Schweizer System in der Kategorie »Grundsicherung« zu verbuchen.

Die Länder, die nach unserem Klassifizierungsschema dem Modell der umfassenden Sicherung anhängen, haben Veränderungen angebahnt, die Erwähnung verdienen. Das generelle Muster haben Norwegen und Schweden vorgegeben, Länder, die wegen der Bindung ihrer Sozialleistungen an den Verbraucherpreisindex Probleme mit der Anpassung der Einkommensobergrenzen an das reale Lohnwachstum hatten. Daraus könnte auf längere Sicht das Problem erwachsen, dass die Mittelschicht die Lust verliert, den Sozialstaat mit zu tragen. Finnland hat die 1990er Jahre hindurch an hohen Einkommensobergrenzen festgehalten.

Die kontinentaleuropäischen Länder mit einem *korporatistischen Modell* machen den stabilsten Eindruck. Das ist nichts Neues; mehrere dieser Länder widerstanden nach dem Zweiten Weltkrieg dem Trend zur Universalisierung ihrer Systeme. In den zurückliegenden Jahrzehnten

haben sich gerade diese Länder am widerstandsfähigsten gegen größere Einschnitte in ihr Sozialversicherungssystem erwiesen. Doch auch in diesem Länderkreis vollziehen sich bemerkenswerte Veränderungen. In Deutschland sind die Rentenanpassungen an die Entwicklung der Nettolöhne gekoppelt worden. Im Rahmen der jüngsten Reformschritte wurde nicht nur die Möglichkeit einer freiwilligen, durch steuerliche Anreize geförderte Zusatzkomponente zur gesetzlichen Rente eingeführt, sondern auch eine nach Bedürftigkeit bemessene Grundsicherung. In Belgien ist die dem Rentensystem innewohnende Funktion der Grundsicherung verstärkt worden.

Ferrera (1996) und andere haben vorgeschlagen, *Griechenland, Portugal und Spanien* zu einer Gruppe zusammenzufassen (möglicherweise unter Einschluss Italiens). Charakteristisch für diese Länder sind relativ ausgeferte, dem Prinzip der Besitzstandswahrung gehorchende Rentensysteme, während andere Bestandteile des Systems sozialer Transferleistungen weniger gut entwickelt sind. Außerdem ist in diesen Ländern, in denen der Wohlfahrtsstaat als solcher wesentlich jüngeren Datums ist, die Sozialversicherung Opfer von Einschnitten geworden, die hier allerdings etwas später als in anderen Ländern einsetzten, um die Mitte der 1990er Jahre.

Es würde über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen, eine Typologie für die *ehemaligen COMECON-Länder* aufzustellen, die teilweise EU-Mitglieder sind (oder es demnächst werden). Einige vorläufige Bemerkungen dazu erlauben wir uns jedoch. Was uns als gemeinsames Merkmal in dieser Ländergruppe erscheint, ist dass ihre sozialen Sicherungssysteme sehr bescheidene Leistungen anbieten, dies aber zu hohen Kosten, gemessen als Prozentanteil der Sozialausgaben am BIP. Das ist eine Folge nicht nur des vergleichsweise niedrigen wirtschaftlichen Entwicklungsniveaus dieser Länder, sondern auch einer Alterung der Gesellschaft und einer geringen relativen Beschäftigtenzahl. In mehr als einer Hinsicht bestehen unübersehbare Ähnlichkeiten mit den Ländern mit korporatistischem Modell, wobei allerdings die jüngsten Sozialreformen in den Baltischen Ländern – vor allem im Bereich der Familienpolitik – stärker von einem universalistischen Denkansatz skandinavischen Typs beeinflusst scheinen. Lettland und Polen haben ihre Rentensysteme gemäß einer »Defined-Contribution«-Formel reformiert und Elemente einer staatlichen Vorfinanzierung mit klaren Parallelen zur schwedischen Rentenreform hinzu-

gefügt. Ganz offensichtlich tragen die neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zur Vielfalt der Sozialmodelle bei.

Im Kontext des vorliegenden Heftes erscheint es auch angebracht, kurz auf die Verhältnisse in einigen der fortgeschrittensten Industrieländer außerhalb Europas einzugehen. Das Modell, das wir als *zielgerichtet* bezeichnen, wird in vollem Umfang nur in Australien praktiziert, hingegen in keinem einzigen europäischen Land. In den 1970er Jahren wurden in Australien Regelungen eingeführt, die eindeutig in Richtung universalistisches Rentensystem mit einheitlichen Pauschalzahlungen zielten. In den 1980er Jahren wurde dieser Weg hin zu einem (nach unserer Begrifflichkeit) Grundsicherungsmodell Schritt für Schritt verlassen zugunsten eines stärker bedarfsorientierten Systems. Neuseeland liegt nahe bei einem zielgerichteten Modell, hatte aber seit den 1930er Jahren ein universalistisches Element in seinem Rentensystem, das zu Beginn der 1990er Jahre unter Beschuss kam. Als jedoch Ende der 90er Jahre eine Volksabstimmung über die Privatisierung staatlicher Aufgaben stattfand und dabei auch das universalistische Prinzip in der Rentenversicherung zur Disposition gestellt wurde, kam von der Bevölkerung kein eindeutiges »Nein«, und der geplante Kahlschlag wurde abgeblasen. Die beiden Beispiele vom anderen Ende der Welt illustrieren, wie schrittweise Veränderungen den Charakter eines Sozialversicherungsmodells im Hinblick auf den Ausschluss/Einschluss der Mittelschicht nach und nach verändern können.

Das kanadische Rentensystem weist so etwas wie einen skandinavischen Einschlag auf. Es beinhaltet ein Element der Grundsicherung, das in Richtung dänisches Modell geht, wobei aber einkommensabhängige Zusatzleistungen, die über die universelle Grundrente hinaus erworben werden können, eine zunehmend größere Rolle spielen. Mit Hilfe steuerlicher Instrumente sind die staatlichen Renten zurückgeschnitten worden. Die Einkommensobergrenzen für den Bezug von Leistungen bleiben niedrig, halten aber mit der durchschnittlichen Lohnentwicklung Schritt. In den Vereinigten Staaten gibt es nicht einmal eine bescheidene staatliche Krankenversicherung des kanadischen Typs, sehr wohl aber ein staatliches Rentensystem (was dazu führt, dass wir die USA dem Grundsicherungsmodell zuordnen können) und eine Pflichtversicherung gegen Arbeitslosigkeit und Arbeitsunfälle. Bislang haben die Amerikaner in diesen Bereichen ihrer Sozialversicherung keine größeren Veränderungen vorgenommen.

Die Social Security scheint weiterhin die »dritte Schiene« der amerikanischen Politik zu sein (Béland 2005).

Trotz der grundlegenden Veränderungen, die im Verlauf der 1990er Jahre stattgefunden haben, mussten wir im Rahmen unserer Typologie kein Land reklassifizieren, d.h. in eine andere Gruppe einsortieren. In einigen Fällen haben die vorgenommenen Veränderungen die Zuordnung der betreffenden Länder zu einer bestimmten Gruppe eher untermauert. Bemerkenswerter Weise fällt es schwer, einen deutlichen Trend zu mehr Konvergenz im Bereich der Sozialversicherungssysteme zu erkennen, sogar innerhalb Europas. Offenbar sind institutionalisierte Sozialmodelle ziemlich zählebig – eine nicht unwichtige Erkenntnis für den, der sich mit der Evaluierung der Chancen für künftige Veränderungen beschäftigt. Selbst »institutionalistisch« orientierte Wissenschaftler unterschätzen tendenziell die Veränderungsresistenz von Institutionen. Pfadgebundenheit kann zum Schicksal werden, Pfadumkehr oder Pfadwechsel zu einer fast unlösbaren Aufgabe. Angesichts dessen ist es sicher nützlich, diese Problematik einer empirischen Überprüfung zuzuführen.

Eine nähere Betrachtung wert ist der Umstand, dass die diversen europäischen Modelle sich insofern von den zielgerichteten Modellen unterscheiden, als bei ersteren die Mittelschicht in die Sozialversicherungssysteme einbezogen ist, während bei letzteren zumindest die besser verdienenden Bevölkerungsteile außen vor bleiben. Wenn ein soziales Sicherungssystem sowohl von einer großen Mehrheit der Bevölkerung durch Beiträge finanziert wird als auch einer großen Zahl von Leistungsempfängern zugute kommt, sollte damit eine wichtige Voraussetzung für eine hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung erfüllt sein. Allerdings unterscheiden sich die europäischen Modelle graduell in Bezug auf die stärkere oder geringere Beteiligung der Mittelschichten. Das Grundsicherungsmodell bietet nur die notwendigsten Leistungen und setzt beim Einzelnen ein erhebliches Maß an privater Vorsorge voraus, wenn er ein nach Mittelschichts-Maßstäben anständiges Alterseinkommen erreichen will. Die korporatistischen Modelle schließen die Mittelschichten zwar ein, tun dies aber in segmentierten Programmen. Das alle einschließende Modell ist ein Versuch, die Interessen der Mittelschicht und der unteren Schichten in ein einheitliches System einzubauen. Aus der Art und Weise, wie diese Programme die Interessen verschiedener Gesellschaftsschichten strukturieren, ziehen die für die Sozialpolitik Verantwortlichen womöglich wichtige

Schlüsse im Hinblick darauf, wie sie auf gegenwärtige und künftige Krisen und Herausforderungen in diesem Politikfeld reagieren sollten. Das ist auch von großer Bedeutung für die politische Nachhaltigkeit von Sozialmodellen.

Varianten des Generationenvertrags

Zu den Antworten auf die sogenannte »soziale Frage« in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts gehörte die Einführung staatlich garantierter, beitragsfinanzierter, umlagebasierter Rentensysteme und weiterer Elemente dessen, was in der Folge zum Sozialstaat moderner Prägung werden sollte. Man spricht im Hinblick auf diese sozialen Errungenschaften häufig vom »Generationenvertrag«. Im 21. Jahrhundert verändert der im Gang befindliche demographische Wandel die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für diesen Vertrag auf tiefgreifende Weise. Die Alterung der Gesellschaft zwingt uns, neu und anders über den Generationenvertrag nachzudenken. Über Leitlinien für eine wirtschaftlich »gerechte« Ausgestaltung des Generationenvertrags wird im allgemeinen vor dem Hintergrund eines ausbalancierten Bevölkerungswachstums diskutiert, bei dem jede Generation einen bestimmten Anteil an der Gesamtbevölkerung abdeckt. Unter dieser Annahme ist es verhältnismäßig einfach, Rechenmodelle für eine ideale Verteilung von Sozialleistungen und steuerlichen Belastungen über die Gesamtbevölkerung zu entwickeln. Verlässt man jedoch den sicheren Boden einer ausgewogenen Bevölkerungsentwicklung, werden die Rechenmodelle sofort kompliziert. Wenn die Steuerzahlerbasis sich nicht in ausreichendem Maß reproduziert, um die vereinbarten Transferleistungen an die Alten aufbringen zu können, wird man das System nicht auf Dauer aufrecht erhalten können (Lindh, Malmberg und Palme 2005).

Der demographische Wandel hat zur Folge, dass die arbeitende, Beiträge zahlende Bevölkerung für die Finanzierung der Renten eines stetig wachsenden Anteils an alten Menschen verantwortlich ist. Die Debatte über Generationengerechtigkeit drehte sich, so wie sie im 20. Jahrhundert geführt wurde, in erster Linie um die Transferleistungen der Jungen an die Alten. In der Realität waren die Transferleistungen, die in die umgekehrte Richtung flossen, unter dem Strich größer. Die Investitionen an Zeit und Geld, die Eltern und Großeltern zugunsten ihrer Kinder bzw. Enkel

tätigen, lassen sich nur schwer messen, aber man kann getrost davon ausgehen, dass ein nicht unwesentlicher Teil dessen, was die Alten an öffentlichen Transferleistungen beziehen, dank des elterlichen Altruismus über private Vermögenstransfers an Kinder und Enkel zurückfließt. Bei allem Augenmerk, das wir dem Generationenkonflikt zuwenden, sollten wir die generationenübergreifende Interdependenz nicht unterschätzen.

Alle Länder der industrialisierten Welt sind von der »Alterungskrise«, wie die Weltbank sie nennt, betroffen, und viele haben Maßnahmen ergriffen. Welche, scheint von dem Typus des Rentensystems abzuhängen, das in dem jeweiligen Land besteht. In Ländern mit nicht einkommensabhängiger Rente sind zweierlei Maßnahmen ergriffen worden: Einmal wurde die Verantwortung für die Sicherung der Alterseinkünfte in die private, individuelle und berufliche Sphäre verlagert. Zum anderen sind, um Gutverdienende von staatlichen Leistungen auszuschließen, bescheidene Ansätze einer Bedürftigkeitsprüfung eingeführt worden, sei es durch Bemessungsgrenzen oder über die steuerliche Einstufung der Betroffenen. In Ländern mit an Grundsicherung orientierten Rentensystemen sind die vom Arbeitseinkommen abhängigen Renten indirekt gesenkt worden, indem das für die Erreichung der vollen Rentenbezüge erforderliche Rentenalter hinaufgesetzt wurde. In diesem Zusammenhang ist die schwedische Rentenreform von besonderem Interesse: Die bisherige »defined benefit«-Politik (DB) wird hier künftig durch eine »defined contribution«-Politik (DC) ersetzt. Das bedeutet, dass die Bezieher von Arbeitseinkommen verpflichtet sind, einen bestimmten Anteil ihres Einkommens an das Rentensystem abzuführen (Palme 2003).

Zwischen Rentensystemen, die nach dem DB-Prinzip, und solchen, die nach dem DC-Prinzip funktionieren, besteht ein grundlegender Unterschied hinsichtlich des Charakters des jeweils dahinter stehenden Generationenvertrags. Bei DC-Systemen werden Bezieher gleicher Einkommen über die Zeit hinweg gleich behandelt, d.h. künftige Generationen werden mit derselben Beitragsrate belastet wie die jetzige Generation (Goodin 1999). Sie beinhalten jedoch keinerlei automatischen Ausgleich für Verluste (oder Gewinne), die durch demographische Entwicklungen, etwa die schrumpfende Zahl der Beitragszahler, entstehen. Ein weiterer, damit zusammenhängender Aspekt von DC-Systemen besteht darin, dass die Lasten und Risiken für die wirtschaftliche Versorgung einer alternden Bevölkerung auf andere Schultern verlagert werden. Innerhalb eines DC-

Systems hängt die Höhe von Rentenbezügen nicht vom zuletzt bezogenen Lohn oder Gehalt des einzelnen Rentners ab, sondern einzig davon, welche Gesamtsumme an gezahlten Beiträgen, d.h. an zu verteilendem Kapital, zur Verfügung steht. Das hat interessante Implikationen für die Generationengerechtigkeit. Wenn die Zahl der Erwerbstätigen sinkt, wird (ein gleichbleibendes Einkommensniveau vorausgesetzt) die Summe der gezahlten Beiträge sinken. Wenn die durchschnittliche Lebenserwartung steigt, bedeutet das, dass dieselbe Beitragssumme für eine wachsende Zahl von Rentenbeziehern reichen muss. Das System ist finanziell nachhaltig, wenn wir voraussetzen, dass künftige Generationen bereit sein werden, einen gleichbleibenden Teil ihres Einkommens in das Rentensystem einzuzahlen. Die Frage ist, ob ein solches System politisch aufrecht erhalten werden kann, wenn die Einkünfte der Rentnerpopulation sich zum Beispiel infolge steigender Lebenserwartung verschlechtern. Wie auch immer, die am DC-Prinzip orientierten Reformen, die Schweden, Italien und einige andere Länder durchgeführt haben, kommen dem näher, was Laslett und andere als einen »starken Generationenvertrag« bezeichnet haben (Laslett und Fishkin 1992). Nach ihrer Begrifflichkeit repräsentieren am DB-Prinzip orientierte Systeme einen »schwachen« Generationenvertrag, der immer wieder nachverhandelt werden muss.

Modernisierung und familienpolitische Modelle

Ein Grund für die Notwendigkeit einer Modernisierung der sozialen Sicherung liegt darin, dass die sozialen Systeme, die vor Jahrzehnten konzipiert wurden, heute keine wirksamen Instrumente mehr sind, um zum Beispiel Armut zu verhindern. Ein weiterer Grund ist, dass die Systeme finanziell überlastet sind und nicht mehr voll finanziert werden können, will sagen: Die Steuern können nicht weiter erhöht werden, ohne die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Wirtschaft auf dem Weltmarkt zu gefährden. Die Europäische Kommission vertritt in Bezug auf die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme den Standpunkt, dass die Sozialpolitik als Standortfaktor gesehen werden muss, dass sie »beschäftigungsfreundlich« gestaltet werden muss und der finanziellen Stabilität bedarf, wenn die Bevölkerung altert und die Belastung der Systeme infolge dessen höher wird. Reformvorschläge drehen sich sowohl um die Leistungen als auch um deren Finanzierung.

Der Sozialstaat kanalisiert soziale Leistungen in einer Kombination aus geldlichen Leistungen und geldwerten Dienstleistungen, austariert zwischen den in verschiedenen Stadien ihres Lebenszyklus stehenden Bevölkerungsgruppen. Die Rolle des Sozialstaates als »Umverteiler« manifestiert sich auch im Steuerwesen. Über die Einkommens- und Verbrauchssteuern in den Industrieländern zahlen Menschen mit hohem Einkommen (in der Regel die Gruppe der 30- bis 50jährigen) mehr in die Kassen des Sozialstaats als andere. Die Wechselwirkungen zwischen Umverteilung durch den Sozialstaat und der wirtschaftlichen Situation unterschiedlicher Alterskohorten in der Gesellschaft hängen jedoch in hohem Maß davon ab, wie Steuern und Sozialleistungen im Einzelnen ausgestaltet sind. Deshalb ist es erforderlich, die fiskale Dimension der jeweiligen Systeme samt ihrer internen Wechselwirkungen einer institutionellen Analyse zu unterwerfen.

Wenn sowohl die Summe der geleisteten Beiträge als auch die Summe der ausgezahlten Leistungen von der Altersstruktur der Gesellschaft abhängt, impliziert dies, dass künftige Veränderungen in der Altersstruktur sich unmittelbar auf die Finanzlage des Sozialstaats auswirken. Daraus ergeben sich Fragen nach der »Nachhaltigkeit« des jeweiligen Systems. In Europa ist der Begriff »Nachhaltigkeit« (»sustainability«) neuerdings in aller Munde und im Rahmen des OMC-Konzepts in die Initiativen zum »Europäischen Regieren« (*EU governance*)¹ integriert worden. Verblüffenderweise werden jedoch die Grundvoraussetzungen für die Bildung von Humankapital im OMC-Konzept kaum angesprochen. Folgt man Esping-Andersen (2002), so lässt sich argumentieren, dass Fruchtbarkeit und Investitionen in Humankapital, konkret in Kinder, für alternde Gesellschaften zu alles entscheidenden Faktoren werden.

Dem in vielen europäischen Ländern evident werdenden Zusammenhang bzw. Konflikt zwischen dem Run auf höhere Bildung und dem Rückgang der Geburtenrate ist bisher wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Ausbildungs- und Studienzeiten werden länger und konkurrieren mit der Periode größter Fruchtbarkeit im Leben einer Frau; die Geburtenrate geht seit langer Zeit deutlich zurück (Institute for Futures Studies 2006). Alles deutet darauf hin, dass das höhere Bildungsniveau in der Tat dazu geführt hat, dass in weiten Teilen der Bevölkerung der industrialisierten Länder die Frauen ihr erstes Kind immer später bekommen und dass sich die Kluft zwischen der gewünschten Kinderzahl (die nach wie vor

höher liegt als der Reproduktionsfaktor 2,1) und der realen Geburtenrate weiter vergrößert. In den meisten europäischen Ländern ist diese Kluft bereits heute erheblich. Das bedeutet, dass es diesen Ländern zunehmend schwerer fallen wird, ihre Steuerzahlerbasis zu reproduzieren, ohne die Einwanderung stark zu forcieren. Der sich fortsetzende Trend zu einer höheren Lebenserwartung erfordert aber voraussichtlich sehr viel mehr als die bloße Reproduktion der aktuellen Steuerzahlerbasis, wenn der Lebensstandard der Alten erhalten bleiben soll. Es sollte jedoch Spielraum vorhanden sein zur Schaffung eines einigermaßen umfassenden und kostengünstigen Modells, das die Vereinbarkeit von Ausbildung und Familiengründung erleichtert, ohne die beruflichen Möglichkeiten der Frauen und ihre wirtschaftliche Produktivität zu beeinträchtigen. Ein Indiz dafür findet sich in der Tatsache, dass sich die zuvor negative Korrelation zwischen dem Anteil der berufstätigen Frauen und der Geburtenrate im Verlauf der 1990er Jahre in Europa ins Positive gewendet hat. In diesem Bereich müssen wir prüfen, wie die Familienpolitik in den einzelnen Ländern gestaltet ist (Ferrarini 2006).

Das in Kontinentaleuropa einschließlich der Neumitglieder der EU am weitesten verbreitete familienpolitische Modell geht von einem (in aller Regel männlichen) Brotverdiener aus. In diesem Modell sind bezahlte und unbezahlte Arbeit ungleich verteilt: Die Väter sind hauptverantwortlich für die bezahlte Arbeit »draußen«, d.h. auf dem Arbeitsmarkt, während die Frauen den Löwenanteil der mit Haushalt und Kindererziehung verbundenen unbezahlten Arbeit zuhause leisten. Staatliche Leistungen, die diese Form der innerfamiliären Arbeitsteilung unterstützen, sind z.B. Mutterschaftsgelder, sei es in Form bescheidener Pauschalzahlungen oder in Gestalt steuerlicher Frei- oder Abzugsbeträge, die den Kindern und der nicht berufstätigen Ehefrau und Mutter zugute kommen sollen. Verdienstbezogene Leistungen für Eltern, die Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaub nehmen wollen, gibt es kaum, eine Kinderbetreuung für Kinder unter 3 Jahren ist nicht flächendeckend vorhanden. In Ländern, die das Schema des männlichen Brotverdieners favorisieren, liegen sowohl die Quote der erwerbstätigen Frauen als auch die Geburtenrate in einem vergleichsweise niedrigen Bereich. Die Kinderarmut ist in diesen Ländern durchschnittlich relativ niedrig, womöglich weil der Brotverdiener/die Brotverdienerin durchschnittlich genug verdient und abgibt, um seiner Partnerin/ihrem Partner das Zuhausebleiben und Aufziehen der Kinder attraktiv erschei-

nen zu lassen. Die Frauenerwerbsquote und damit auch die Einkommen aus Frauenarbeit liegen in diesen Ländern folglich unter dem theoretisch und praktisch möglichen Niveau.

Das andere häufig vorkommende Schema der Familienpolitik basiert auf dem Doppelverdiener-Modell, das sich zuerst in den skandinavischen Ländern durchgesetzt hat. Im Rahmen dieses Schemas wird nicht nur die Eingliederung der Frauen in die Erwerbsarbeit gefördert, sondern in einem hohen Grad auch die Beteiligung der Männer an der Kindererziehung. Die Hauptelemente dieses Schemas sind bezahlte Elternschaftsurlaube für beide Elternteile - großzügig bemessen, sowohl was ihre Dauer als auch was ihre Dotierung betrifft -, und eine staatlich finanzierte oder subventionierte Kinderbetreuung für die Zeit nach Beendigung des Elternschaftsurlaubs. In den Ländern, die dieses Modell praktizieren, verbindet sich eine relativ hohe Frauenerwerbsquote mit einer relativ hohen Geburtenrate. Länder, die das Doppelverdiener-Modell favorisieren, haben auch die geringste Geschlechterdiskrepanz in der Kinderbetreuung, wahrscheinlich nicht zuletzt eine Folge familienpolitischer Maßnahmen, die die Mitarbeit der Männer in der Kinderbetreuung gezielt fördern. Dank der Kombination aus großzügigen lohnbezogenen Geldleistungen, staatlich subventionierten Betreuungsleistungen und einer hohen Frauenerwerbsquote kann die Armutsquote bei Familien mit Kindern in den betreffenden Ländern auf einem niedrigen Niveau gehalten werden.

Dass eine großzügige Familienpolitik, wie im vorigen Absatz skizziert, geeignet ist, die Armutsquote zu senken und die »Kinderproduktion« zu erhöhen, scheint unstreitig zu sein; dagegen ist nicht ohne weiteres klar, welcher Zusammenhang zwischen einer solchen Familienpolitik und der Frauenerwerbsquote besteht. Anders herum gilt, dass ein hoher Anteil erwerbstätiger Frauen eine hohe Korrelation sowohl zu einer höheren Geburtsrate als auch zu geringerer Kinderarmut aufweist. Daten aus vergleichenden Analysen deuten darauf hin, dass Kinderarmut vorwiegend im Zusammenhang mit dem Modell des (in der Regel) männlichen Brotverdieners auftritt. Das traditionelle Familienmodell scheint also zunehmend weniger in der Lage, das Wohlergehen von Kindern zu sichern. Das sollte uns nachdenklich stimmen im Hinblick darauf, wie es mit der Bildung von Humankapital in Zukunft weitergeht.

Die europäische Integration hat in allen europäischen Ländern eine Dynamik in Richtung auf eine ernsthafte Inangriffnahme der nationalen

Probleme in Gang gesetzt. Weshalb sollten die Ausbreitung von Ideen und das Prinzip des »Lernens voneinander« nur in der wirtschaftlichen Sphäre praktiziert werden? An dieser Stelle kommt das OMC-Konzept ins Spiel. Es nährt die Hoffnung, dass die frühere »konstitutive Asymmetrie [innerhalb der Union] zwischen politischen Konzepten für mehr Markteffizienz und solchen für mehr soziale Sicherheit und Gleichheit« (Scharpf 2002) überwunden werden kann. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip soll die Sozialpolitik einerseits im Entscheidungsbereich der Nationalstaaten verbleiben, aber andererseits soll es auch ein Benchmarking-System geben, das es erlaubt, nationale sozialpolitische Lösungen zu diskutieren und zu vergleichen. Fachleute in den Mitgliedsländern sollen Indikatoren entwickeln oder benennen, mit denen die Effizienz sozialpolitischer Modelle gemessen werden kann, an Kriterien wie etwa Beschäftigung, Rentenniveau, Gesundheitsfürsorge, Armut und sozialem Zusammenhalt. Auf diese Weise soll sich zeigen, in welchen Ländern die besten Lösungen praktiziert werden, und diese sollen nach dem »Best-Practice«-Prinzip von anderen übernommen werden. Das OMC-Konzept ist, so gesehen, eine Art »weiches Gesetz«. Das Lernen voneinander wird gefördert und gefordert, aber die letztendliche Umsetzung bleibt den nationalen politischen Instanzen überlassen.

Gemeinsame Zukunft

Es gibt also gute Gründe, dass die Europäer sich mit den Problemen und Sorgen befassen, die sich aus ihrer absehbaren gemeinsamen Zukunft einer alternden Bevölkerung ergeben und die ihre makroökonomische Entwicklung maßgeblich prägen werden (vgl. Institute for Futures Studies 2006). Wenn der Europäische Binnenmarkt schwache Wachstumszahlen schreibt, hat das Konsequenzen für alle Mitgliedsländer. Geht man davon aus, dass ein Schrumpfen der erwerbstätigen Population unter Wachstumsgesichtspunkten ein ernstes Problem darstellt, dann gibt es gute Gründe, eine ausgewogenere Bevölkerungsentwicklung in Europa für ein erstrebenswertes Gemeinschaftsziel zu halten. Die Ziele des OMC-Konzepts werden sich kaum ohne ein stärkeres Engagement zur Bildung von Humankapital erreichen lassen. Dieses Anliegen deckt sich durchaus mit den von der Europäischen Kommission ergriffenen Initiativen für die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme, und es würde von einer

praxisorientierten Einbindung in das OMC-Konzept profitieren. Die Bildung von Humankapital durch Bevölkerungswachstum sollte zu einem integralen Bestandteil des Nachdenkens auch über andere gemeinsame Ziele der Mitgliedsstaaten werden.

Die Alterung unserer europäischen Gesellschaften setzt unsere Umverteilungsmechanismen unter steigenden Druck, gleich ob die Umverteilung vom Staat, vom Markt oder von der Familie geleistet wird. Das sollte Grund genug sein, unsere sozial- und wirtschaftspolitischen Modelle zu überdenken. Wir sollten uns auf die Frage konzentrieren, wie Sozialpolitik mit Erziehung und Ausbildung, Geburtenrate und anderen fundamentalen Determinanten der künftigen Steuerzahlerbasis zusammenhängt. Diese emphatische Politikempfehlung basiert auf unserer Erkenntnis, dass Bildung die zentrale Triebkraft für das BIP-Wachstum in Europa ist (Institute for Future Studies 2006). Um eine nachhaltige, zukunftsfähige Sozialpolitik konzipieren zu können, müssen wir zuallererst an unsere Kinder und Jugendlichen denken (Esping-Andersen 2002). Das ist bis jetzt im Rahmen des OMC-Konzepts nicht der Fall gewesen.

Wenn wir uns nicht mit massivem Einsatz um unsere künftige Steuerzahlerbasis kümmern – sowohl was die Quantität der Steuerzahler als auch was ihre Qualität, d.h. Produktivität betrifft –, werden wir eines Tages gar nicht mehr über ein nachhaltiges Renten- oder Gesundheitssystem zu diskutieren brauchen, weil zu wenig Substanz dafür da sein wird, von sozialem Zusammenhalt gar nicht zu reden. Den Kern dieses Anliegens bildet die dringende Notwendigkeit, neue Mittel und Wege zur Vereinbarkeit von Produktion und Reproduktion zu finden. Genau darum sollte es auch bei der Diskussion um ein neues Geschlechtergleichgewicht gehen. Das Arbeitsleben muss flexibler werden, auch und gerade dort, wo es um das Bedürfnis von Familien geht, diese beiden Sphären auszutarieren. Diese Lücke im OMC-Prozess muss gefüllt werden. Die Situation von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien sollte Gegenstand eines neuen Ressorts werden. Aber das allein wird nicht genügen. Es muss Sanktionen oder zumindest Anreize geben, um die Mitgliedsländer zu mehr Engagement zu bewegen. Die sozialen Defizite der Mitgliedsländer müssen ebenso zeitnah angegangen werden wie die Defizite in ihren Staatsfinanzen.

Bis heute liegt kein »Europäisches Sozialmodell« im Sinn einer übergreifenden Strategie für die Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme vor. Was jedoch existiert, ist eine Gruppe von Indikatoren für die Bewertung

politischer Effizienz, entwickelt im Zuge des OMC-Prozesses. Es geht hier um Ziele und daher um gemeinsame europäische Werte, die ernst genommen zu werden verdienen. Die grundlegende Frage lautet, ob unsere Sozialmodelle den Zielen, die wir definiert haben, genügen. Können die Sozialwissenschaften einen Beitrag zu dieser Diskussion leisten? Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, die normativen und empirischen Argumente für und gegen die verschiedenen Ansätze auseinander zu halten. Wie Institutionen die Lage und das Verhalten von Individuen beeinflussen, ist eine zentrale Frage sozialwissenschaftlicher Forschung, und zwar im Hinblick auf die beabsichtigten wie die unbeabsichtigten Folgen politischer Maßnahmen. Eine vergleichende institutionelle Forschung kann dazu beitragen, indem sie unterschiedliche Modelle und ihre Wirkungen einander gegenüber stellt. Im Kontext des OMC-Prozesses mit seinem Fokus auf Mikro-Ergebnisse scheint es auch angebracht, auf eine andere Subspezies sozialpolitischer Wirkungsforschung hinzuweisen, die als Befähigungsansatz (*»capability approach«*) bekannt geworden ist (Sen 1985). Dieser Ansatz ist, wie zu großen Teilen auch der OMC-Prozess, multidimensional und Ressourcen-orientiert. Er konzentriert sich auf Bedingungen, die sich gezielt verändern lassen, und ist daher von politischer Relevanz. Es handelt sich auch um einen demokratischen Ansatz, weil er sowohl die Subsidiarität anerkennt als auch für Unterschiede in Werturteilen offen ist (Palme u.a. 2003).

Soziale Dienstleistungen werden in vielen modernen Wohlfahrtsstaaten immer wichtiger. Es liegt auf der Hand, dass sie eng mit anderen Bereichen verflochten sind, die ebenfalls eine große Bedeutung für alternde Gesellschaften haben. Drei Bereiche fallen hier als besonders wichtig ins Auge. Da ist zum einen der Arbeitsmarkt, um den sich eine neue Diskussion entwickelt hat, die unter der Überschrift *»Spielarten des Kapitalismus«* stehen könnte und deren Vertreter sich primär mit *»production regimes«* befassen (s. z.B. Hall und Soskice 2001). Der zweite Bereich ist der Bildungssektor, in Bezug auf dem man von *»education regimes«* sprechen könnte. Die Alterung von Bevölkerungen und das Schrumpfen der Erwerbspopulation in vielen europäischen Ländern haben schließlich einen dritten Bereich in den Vordergrund gerückt, den man mit dem Begriff *»migration regimes«* umschreiben könnte und der von einer Integration in die institutionelle Sozialstaatsforschung sicher profitieren würde. Es wird also darum gehen, nicht nur einen umfassenderen Ansatz zum Verständnis von Sozialmodel-

len zu entwickeln, sondern darüber hinaus auch Produktions-, Ausbildungs- und Migrationspolitiken oder »-regime« zu studieren. Und wir müssen erforschen, wie diese miteinander interagieren.

Es existiert bereits eine Reihe von Politik-Optionen, die Bestandteile eines zukunftsorientierten Ansatzes werden sollten. Investitionen in Humankapital zu tätigen und Migrationsbewegungen als Mittel für die Vergrößerung der Erwerbsbasis zu nutzen, sind gute Beispiele für zukunfts-trächtige Politikansätze, die ein hohes Maß an staatlicher Intervention erfordern werden. Im Kern laufen diese Ansätze darauf hinaus, dass die Zahl künftiger Steuerzahler erhöht wird, desgleichen ihre Produktivität. Damit solche Ansätze funktionieren, bedarf es eines ausgewogenen Vorgehens: einer Synthese, in die auf der einen Seite die Beschäftigung mit der Art und Weise eingehen muss, wie der Sozialstaat verschiedene gesellschaftliche Gruppen unterstützt, und auf der anderen Seite eine realistische Vorstellung davon, wie die Gesellschaft funktioniert. Ein solcher Ansatz könnte neues Licht auf eine Problematik werfen, die von Nullsummen-Modellen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung in alternden Gesellschaften nur verstellt wird. Hier kommen wir, wie in vielen anderen Bereichen, mit Theorie alleine nicht weiter. Wir brauchen empirische Daten, um zu verstehen, was in der realen Welt vor sich geht.

Ein ausgewogenes Bevölkerungswachstum würde die Umverteilungskonflikte zwischen den Generationen mildern (Lindh, Malmberg und Palme 2005) und auch die »Wohlfahrt« des einzelnen Bürgers verbessern, denn es würde implizieren, dass die tatsächliche Kinderzahl näher an die gewünschte herankäme. Im europäischen Kontext setzt dies wohl erhebliche staatliche Interventionen in Form einer noch stärkeren Umverteilung zugunsten von Familien mit Kindern und eine andere Verteilung der mit der Kinderaufzucht verbundenen Lasten und Verpflichtungen zwischen den Geschlechtern voraus. Bisher hat allerdings jeder Schritt in Richtung Ausweitung staatlicher Umverteilungspolitik in Europa zu politischen Konflikten und Kontroversen geführt (Alber 1988). In den letzten zehn Jahren war es so, dass die bloße Erwähnung der Möglichkeit oder Notwendigkeit, Steuern zu erhöhen, zur Disqualifikation führte. Neueste Trends in der (nicht nur) deutschen Politik deuten darauf hin, dass es inzwischen Spielraum für Veränderungen gibt.

Die Geschichte der europäischen Sozialmodelle war jahrzehntelang geprägt von Versuchen der Sozialdemokraten, Christdemokraten und Sozi-

alliberalen, eine »Strategie der Kooperation« zu praktizieren – bis zum Aufstieg des Neoliberalismus und zum Fall des Eisernen Vorhangs. Die erzielte ideologische Übereinkunft wurden vom Neoliberalismus mehr als zwei Jahrzehnte lang in Frage gestellt. Seine Rhetorik scheint jedoch an Kraft verloren zu haben. Zweifellos hat eine Machtverschiebung zugunsten des Kapitals stattgefunden, Folge der im Zuge der Deregulierung von Finanz- und Kreditmärkten entstandenen globalen Anlagemöglichkeiten – eine Entwicklung, deren Ende noch nicht in Sicht ist. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wann die Arbeitgeber Kooperation als interessante Strategie in Erwägung ziehen, ganz neu. Es wird darum gehen, dass sie darin mehr als ein Nullsummenspiel sehen.

Aus dem Englischen von Karl Heinz Siber

Literatur

- Alber, J. (1988), »Is there a crisis of the welfare state? Cross-national evidence from Europe, North America, and Japan«, in: *European Sociological Review* 4, 3, S. 181-206.
- Béland, D. (2005), *Social Security. History and Politics from the New Deal to the Privatization Debate*, University of Kansas Press.
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford UP.
- European Commission (1997), *Modernising and Improving Social Protection in the European Union*, COM (97), S. 102.
- Ferrarini, T. (2006), *Families, States and Labour Markets – Institutions, Causes and Consequences of Family Policy in Post War Welfare States*, Cheltenham.
- Goodin, R. E. (1999), »Treating likes alike, intergenerationally and internationally«, in: *Policy Sciences*, 32, S. 189-206.
- Hall, P.A. und D. Soskice (Hg.) (2001), *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford UP.
- Institute for Futures Studies (2006), *Sustainable Policies in an Ageing Europe. A Human Capital Response*, Stockholm, Institute for Futures Studies.
- Kangas, O. und J. Palme (Hg.) (2005), *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Basingstoke.
- Korpi, W. und J. Palme (1998), »The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries«, in: *American Sociological Review* 63(5), S. 661-687.
- Korpi, W. und J. Palme (2003), »New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-95«, in: *American Political Science Review* 97(3), S. 425-446.
- Lindh, T., B. Malmberg und J. Palme (2005), »Generations at War or Sustainable Social Policy in Ageing Societies?«, in: *The Journal of Political Philosophy* 13, S. 470-489.
- Montanari, I., K. Nelson und J. Palme (2006), »Towards a European Social Model? Trends in Social Insurance among EU Countries 1980-2000«, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Palme, J. (2003), »Pension Reform in Sweden and the Changing Boundaries between Public and Private«, in: G.L. Clark und N. Whiteside (Hg.), *Pension Security in the 21st Century*, Oxford UP, S. 144-167.

- Palme, J., Å. Bergmark, O. Bäckman, F. Estrada, J. Fritzell, O. Lundberg, O. Sjöberg, L. Sommestad und M. Szebehely (2003), »A Welfare balance Sheet for the 1990s«, in: *Scandinavian Journal of Public Health Supplement* 60, August.
- Scharpf, F.W. (2002), »The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity«, in: *Journal of Common Market Studies* 40(4), S. 645-670.
- Sen, A. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam.

Anmerkung

- 1 Zum Begriff der governance vgl. *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 2001 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2001/com2001_0428de01.pdf; s. auch http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm und »Bericht der Kommission über Europäisches Regieren«, Europäische Kommission, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2003 http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_rapport_de.pdf. (Anm. d. Red.)

Jane Lewis

STRUKTURWANDEL DER FAMILIE
Seine Folgen für die Geschlechtergleichheit
und für das europäische Sozialmodell

Dimensionen der Veränderung von Familie und Wohlfahrtsstaat

Moderne Wohlfahrtssysteme beruhen von jeher auf der Koppelung von sozialer Sicherung und Erwerbsarbeit; eben darin unterscheiden sie sich wesentlich von den an Bedürftigkeit orientierten, aber wegen ihres Bestrafungscharakters abschreckenden Armenrechtssystemen. Für den Wohlfahrtsstaat ist die Frage wichtig, unter welchen Bedingungen Sozialleistungen gewährt werden sollen – in der Sprache der politischen Analyse geht es dabei um die Natur der Anspruchsberechtigungen, aus der Sicht des Staats hingegen eher um die Definition von Anspruchsbedingungen. Die verschiedenen Sozialversicherungsmodelle, die das Fundament moderner Wohlfahrtsstaaten bilden, waren in allen westeuropäischen Ländern an den Arbeitsvertrag (des Mannes) gebunden, und da der Arbeitsmarkt sich mittlerweile verändert hat, wird diese Form der Vorsorge heute gründlich hinterfragt (Supiot 2001). Im Zentrum des modernen Wohlfahrtsstaates stand ein Vertrag zwischen Kapital und Arbeit. Wie jedoch Feministinnen (Lewis 1992; Orloff 1993) seit langem nachgewiesen haben und auch die sozialpolitische und soziologische Mainstreamliteratur seit Neuerem einräumt (z.B. Esping-Andersen 1999; Esping-Andersen u.a. 2002; Huber und Stephens 2000; Korpi 2000), gab es zugleich einen zweiten entscheidenden Vertrag: nämlich den zwischen Männern und Frauen im privaten Haushalt.

Der alte Arbeitsvertrag war in erster Linie für den regelmäßig erwerbstätigen männlichen Ernährer gedacht; die Frauen mussten dabei mitversorgt werden. Der Geschlechtervertrag besagte, dass alle, die am Rande des Arbeitsmarktes stehen, als Familienangehörige Leistungen erhalten. Den Vertrag zwischen Kapital und Arbeit beschreibt Alain Supiot (2001) als Erwerb von Sicherheit um den Preis der Abhängigkeit. Ein ganz ähnliches Arrangement kennzeichnet auch den Geschlechtervertrag. Das Modell des männlichen Familienernährers («male breadwinner model») beruhte auf

festen Vorentscheidungen über die Frage, welchen Beitrag Männer und Frauen zum Privathaushalt leisten: Danach sind Männer in erster Linie verantwortlich für den Geldverdienst und Frauen für die Betreuung von Kindern und alten Menschen. Integraler Bestandteil dieses Modells war die weibliche Abhängigkeit. Dieses Nachkriegsmodell setzte die dauerhafte Vollbeschäftigung des Mannes *und* die Stabilität der Familie voraus, in der die Frau hauptsächlich über die Einkünfte und Sozialabgaben ihres Ehemannes mit abgesichert war.

Aus diesem Grund hat der seit den 1970er Jahren eingetretene rasante und drastische Wandel der Familienform und des von Männern und Frauen geleisteten Beitrags zum Familienleben, insbesondere das gestiegene Erwerbseinkommen der Frauen, die Basis des für den privaten Haushalt geltenden Sozialkontraktes erschüttert. Die Folgen dieses Wandels lassen sich in den Begriff der »neuen sozialen Risiken« (Bonoli 2005) fassen und betreffen vor allem die Frage, wie unter den neuen Bedingungen die Betreuung von Kindern und anderen Familienangehörigen sichergestellt werden kann – was wiederum auf eine Problematik hinweist, die der Europäischen Union große Sorgen bereitet: wie man es nämlich den Menschen ermöglichen kann, so viele Kinder zu haben, wie sie möchten¹ (European Commission 2004, 2005). Parallel zum Strukturwandel der Familie – im Doppelsinn von Veränderungen sowohl der Familienform als auch des Beitrags, den die erwachsenen Familienmitglieder leisten – ist auch ein Wandel des Wohlfahrtsstaats zu beobachten, der den Zusammenhang zwischen Erwerbsarbeit und Sozialleistungen noch enger knüpft, dem Thema Fürsorgearbeit, also der Betreuungs- und Pflegetätigkeit, aber nicht die erforderliche Beachtung schenkt.

Der Umbau des Sozialstaates, der in den achtziger Jahren in den englischsprachigen Ländern und seit den neunziger Jahren auf dem europäischen Kontinent eingeleitet wurde, hat eine Schwerpunktverlagerung zum Ziel, einen Wechsel von Rechten zu Verantwortlichkeiten und von der sogenannten »passiven« zur »aktiven« sozialen Sicherung: Alle, die das Wohlfahrtssystem in Anspruch nehmen, sollen »ermutigt« werden zur Erwerbsarbeit, und Arbeit soll »sich lohnen« (Lodemel und Trickey 2000). Auf der Ebene der Europäischen Union wird der Wandel des Sozialstaates vor allem durch das Ziel vorangetrieben, Wettbewerb und Wachstum anzukurbeln (European Commission 2000), gerechtfertigt mit dem Argument, auf diese Weise sei das Steueraufkommen zu vergrößern und damit

das auf dem europäischen Kontinent geltende Modell der Sozialversicherung zu retten (Esping-Andersen u.a. 2002). Mit ihrer Definition der Sozialpolitik als »produktivem Faktor« (European Commission 2005, S. 5) knüpfte die Europäische Kommission das Dreieck aus Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik noch fester. So wurde die enge Kopplung von Sozial- und Wirtschaftspolitik reaffirmiert und neu konzipiert, wobei die Entwicklung der europäischen Beschäftigungsstrategie als entscheidendes Bindeglied zwischen beiden betrachtet wird. Beschäftigungspolitik avancierte zur Hauptaufgabe der Sozialpolitik (um den Konnex zwischen Erwerbsarbeit und Sozialleistungen am Leben zu erhalten) ebenso wie der Wirtschaftspolitik (um Wettbewerb und Wachstum anzukurbeln). Die Folge war, dass das Verhältnis von Erwerbsarbeit und Sozialleistungen nun weitgehend neu gestaltet wurde (Pierson 2001; Ferrera u.a. 2000). Gilbert (2002) hat die neuen Trends als ein Bündel von Verschiebungen interpretiert: von der sozialen Unterstützung zur sozialen Inklusion mittels Beschäftigung; von Maßnahmen der Dekommodifizierung zur verstärkten Kommodifizierung der Arbeitskraft; von Leistungen, die an keine Bedingung geknüpft waren, zu solchen, die Arbeit oder Ausbildung zur Voraussetzung haben. Entscheidend ist dabei, dass bei dieser Neugestaltung des Verhältnisses von Erwerbsarbeit und Sozialleistungen erstmals Frauen einbezogen werden (Lewis 2002). Auf EU-Ebene hat man eine weibliche Erwerbsquote von sechzig Prozent als Zielgröße bis zum Jahr 2010 vereinbart.

Die neuen Grundsätze der sozialen Vorsorge hängen eng mit der Erosion des (männlichen) Familienernährermodells zusammen. Denn die Verschiebung von Denken und Praxis hinsichtlich sozialer Sicherungssysteme korrespondiert nicht nur mit den Wettbewerbs- und Wachstumsprogramm der Europäischen Kommission, sondern auch mit dem Phänomen der »Individualisierung«. Die Sozialwissenschaft versteht darunter jene Prozesse, dank deren das Leben der Menschen immer weniger den Zwängen von Traditionen und Sitten unterliegt und immer stärker individuellen Entscheidungen folgt (Beck-Gernsheim 1998); auf der praktisch-politischen Ebene firmiert Individualisierung gemeinhin ganz einfach als zunehmende ökonomische Unabhängigkeit. Sowohl die Beiträge, die Männer und Frauen zum Haushalt leisten als auch die Familienformen sind flexibler geworden, es gibt keine festen normativen Vorgaben mehr. Dennoch besteht die Gefahr, dass die Grundannahmen, die das neue Familienmodell

des erwachsenen Erwerbstätigen (»adult worker model family«, Lewis 2001) für wünschenswert und unvermeidlich erklären, die gesellschaftliche Realität verfehlen, da es im Bereich der bezahlten ebenso wie der unbezahlten Arbeit weiterhin eine tiefe Kluft zwischen den Geschlechtern gibt.² Nirgendwo in der Arbeitswelt existiert Gleichheit zwischen Mann und Frau, und Umfragen zur Zeitverwendung belegen, dass Männer, insbesondere Väter, ihre Mitwirkung an unbezahlter Betreuungs- und Haushaltsarbeit nur in geringem Maße ausgeweitet haben (Gershuny 2000).

Der vorliegende Beitrag geht zunächst der Frage nach, wie weit sich in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union das Modell des erwachsenen Erwerbstätigen (»adult worker model«) und der Wandel der Familienform durchgesetzt haben; dann wird kurz analysiert, welche politische Logik den unterschiedlichen Familienmodellen zu Grunde liegt, wie sie in Westeuropa und den Vereinigten Staaten vorherrschen; und abschließend werden einige neue Grundsätze für eine Politik im Bereich der Fürsorgearbeit vorgestellt. Mit der Entscheidung, die »aktive« Wohlfahrt zu fördern, hat man sich auf die Erwerbsseite der Gleichung Erwerbsarbeit/Fürsorgearbeit konzentriert, und Fürsorge-Politik wird meist nur dann betrieben, wenn sie der Beschäftigungspolitik dient. Ich möchte zeigen, dass man, ungeachtet des Anstiegs der öffentlichen Ausgaben für Sozialfürsorge in vielen EU-Mitgliedstaaten, der komplizierten Problematik der Fürsorgearbeit bisher zu wenig Beachtung geschenkt hat.

Die Erosion des (männlichen) Ernährermodells

Ausgehöhlt wurde das Familienernährermodell vor allem in zweierlei Hinsicht: Zum einen wandelte sich der Beitrag der Frauen und (in geringerem Maße) der Männer in Bezug auf Betreuungstätigkeit und Familieneinkommen, zum anderen veränderte sich die Familienstruktur selbst. In beiderlei Hinsicht kam es zu einer wachsenden Individualisierung. Allerdings gibt es nirgendwo so etwas wie ein voll entfaltetes Familienmodell, bei dem zwischen den beiden beteiligten erwachsenen Erwerbstätigen Symmetrie herrschte. In Westeuropa vollzieht sich eine unübersehbare Bewegung weg vom männlichen Ernährer zum erwachsenen Erwerbstätigen (Crompton 1999; Lewis 2001). Aber dabei trifft man häufiger auf die Zwischenform eines Doppelverdienermodells (mit kurzer oder langer Teilzeitarbeit auf Seiten der Frau) als auf ein vollgültiges Doppelkarrieremodell. Denkbar ist

deshalb eine Konvergenz zwischen west- und osteuropäischen Ländern, da sich die Letzteren in entgegengesetzter Richtung bewegen.

Alle Vergleichsdaten zum Arbeitsmarkt in den westlichen Ländern der Nachkriegszeit zeigen einen Aufwärtstrend für den Anteil an Frauen und einen Abwärtstrend für den der Männer. Zeitliche Verteilung und Grad der weiblichen Beteiligung weisen allerdings große Unterschiede zwischen den Ländern auf. In den Niederlanden liegt letztere sehr hoch und hat während der vergangenen zwanzig Jahre erheblich mehr zugenommen als anderswo. In Spanien ist die Erwerbsquote der Frauen immer noch gering, aber hinter dem niedrigen Wert verbirgt sich ein drastischer Anstieg, den das vergangene Jahrzehnt bei den jüngeren Frauen gebracht hat.

Erhebliche Abweichungen zwischen den Ländern gibt es auch, wenn man die Art der weiblichen Erwerbsarbeit berücksichtigt. Noch immer arbeiten Frauen häufig in Teilzeit und Männer vorwiegend in Vollzeit. Aber was Teilzeitarbeit tatsächlich heißt, variiert beträchtlich. In Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland findet man häufig eine »kurze« Teilzeitarbeit. In den skandinavischen Ländern ist weibliche Teilzeitarbeit ebenfalls verbreitet (obgleich sie in Schweden kontinuierlich zurückgeht), aber die Frauen arbeiten hier meist relativ viele Wochenstunden und nehmen häufig ihr Recht wahr, auf Teilzeit zu gehen, solange sie kleine Kinder haben. Diese Teilzeitarbeit bringt ihnen anteilige Sozialleistungen ein und ist etwas ganz anderes als die »prekäre« Erwerbstätigkeit, wie sie in Großbritannien verbreitet ist.

Wir sehen also, dass die Erosion des männlichen Ernährermodells, so wie sie tatsächlich verläuft, Komplikationen mit sich bringt. Es gibt keinen einfachen Übergang vom männlichen Ernährer zum Doppelkarrieremodell. Zur Norm in den meisten westlichen Ländern wurde vielmehr die eine oder andere Spielart des Doppelverdienermodells. Oftmals läuft dies, da Frauen geringere Einkommen haben, auf ein Anderthalb-Verdiener-Modell hinaus. In keinem einzigen Land konnte sich ein Modell durchsetzen, das in punkto Arbeitsteilung – und zwar Teilung von bezahlter wie unbezahlter Arbeit – mehr Gleichheit zwischen den Geschlechtern herstellt. In den Niederlanden ist dies allerdings offizielles Ziel der staatlichen Politik mit ihrem »Kombinations-Szenario« (Plantenga u.a. 1999); und überdies gibt es hier etwas mehr Teilzeitarbeit auf Seiten der Männer.

Die soziale Realität sieht mithin so aus, dass in den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union Frauen zwar einen hohen Anteil der

Erwerbstätigen stellen, aber nicht im vollen Sinne individualisiert, das heißt ökonomisch selbstständig sind und weiterhin einen Großteil der unbezahlten Fürsorgearbeit übernehmen, wobei sie in unterschiedlichem Maße durch staatliche Leistungen unterstützt werden.

Formwandel und Stabilitätsverlust der Familie haben sich in jüngerer Zeit wahrscheinlich rascher vollzogen als die Veränderungen am Arbeitsmarkt. In Großbritannien stieg im Laufe einer Generation die Scheidungsrate auf das Dreifache und der Anteil unverheirateter Mütter auf das Vierfache. In Nordeuropa bleibt die Scheidungsrate auf hohem Niveau stabil, während der Westen des europäischen Kontinents mittlere, der Süden niedrige Scheidungsraten aufweist (allerdings bei zunehmender Zahl getrennt lebender Paare). In Nordeuropa ist der Anteil außerehelicher Geburten steil angestiegen, in den westeuropäischen Ländern des Kontinents dagegen in sehr unterschiedlichem Maße (hoher Anstieg in Frankreich und geringer in Deutschland), desgleichen in den südeuropäischen Ländern (in Portugal lag der Anteil schon 1960 höher als in vielen Ländern des Nordens und 1995 höher als in Deutschland). Scheidung und nicht-eheliche Mutterschaft prädestinieren zum Alleinerzieherdasein; deshalb hat auch die Zahl der Familien mit alleinerziehender Mutter zugenommen. Triebkraft vieler Veränderungen ist mittlerweile die nicht-eheliche Lebensgemeinschaft. Oft folgt sie auf die Ehe oder bietet sich als Alternative zu ihr an und führt zu einer zunehmenden Trennung von Ehe und Elternschaft, die eine folgenreichere Verschiebung darstellt als die Trennung von Sexualität und Ehe in den 1960er Jahren. Dieser Wandel vollzieht sich in solchem Tempo, dass man beinahe vom »Aufstieg und Fall« der Ehe im zwanzigsten Jahrhundert sprechen könnte (Lewis 2001).

Wir beobachten also im Bereich des familialen Wandels eine zunehmende Individualisierung, die Beck-Gernsheim (1999, S. 54) als Übergang von der »Bedarfsgemeinschaft« zur »Wahlverwandtschaft« beschreibt. Traditionell war die Familie eine durch die Pflichten der Solidarität zusammengehaltene Bedarfsgemeinschaft. Doch die verstärkte Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben hat zusammen mit instabilen Familienverhältnissen zu einem Auseindertreten von Biografie und Familie geführt. Für die Sozialpolitik besteht das Kernproblem allerdings in der bei weitem nicht abgeschlossenen Individualisierung. Haushalte mit alleinerziehender Mutter zum Beispiel leben in allen westlichen Ländern mit hoher Wahrscheinlichkeit unterhalb der Armutsgrenze, weil diese Mütter auf erhebliche

Schwierigkeiten stoßen, wenn sie wirtschaftlich autonom werden wollen. Trotz alledem gehen die politisch Verantwortlichen immer häufiger unbeachtet davon aus, dass es einen »Fortschritt« in Richtung volle Individualisierung im Sinne ökonomischer Unabhängigkeit gibt, auch wenn solche Annahmen Gefahr laufen, der gesellschaftlichen Realität vorauszuweichen (Lewis 2001, 2002).

Die Entwicklung hin zum Modell des erwachsenen Erwerbstätigen ist nicht zwangsläufig »schlecht für Frauen«, hatte das Ernährermodell doch die weibliche Abhängigkeit vom männlichen Geldverdiener festgeschrieben. Aber vieles hängt von den Rahmenbedingungen ab, unter denen ein solches Modell in die Tat umgesetzt wird. Die Annahme eines vollgültig auf erwachsener Erwerbstätigkeit beruhenden Modells ist aus vier Gründen problematisch:

- Unbezahlte Fürsorgearbeit wird zu ungleichen Teilen auf Männer und Frauen verteilt, und das hat massive Folgen für die Stellung der Frauen am Arbeitsmarkt;
- angesichts des in vielen Ländern herrschenden Mangels an bezahlbarer qualifizierter Betreuung im (öffentlichen wie privaten) formellen Sektor, haben viele Frauen meist nur die Wahl, ihre Fürsorgetätigkeit fortzusetzen;
- eine signifikante Anzahl der mit Fürsorgearbeit betrauten Frauen finden, es sei »richtig«, diesen den Vorzug vor bezahlter Erwerbsarbeit zu geben;
- die geringe Bezahlung der Frauen, besonders in Fürsorgejobs, bedeutet, dass vollständige Individualisierung auf der Grundlage langer Teilzeitarbeit oder gar Vollzeitarbeit kaum zu erreichen ist.

Die politischen Annahmen, die auf dem (männlichen) Familienernährermodell beruhen, haben die Frauen benachteiligt; dasselbe gilt aber auch im Hinblick auf das Modell des erwachsenen Erwerbstätigen. Die Annahme, Arbeitslöhne würden im sozialen Bereich mehr Eigenvorsorge, zumal im Hinblick auf die Altersrente, möglich machen, bringt für Frauen solange Gefahren mit sich, wie bezahlte und unbezahlte Arbeit so ungleich auf die Geschlechter verteilt ist. Der neue Sozialkontrakt verabschiedet gemeinschaftliche Beiträge zugunsten individueller Beiträge (etwa für die Alterssicherung), die auf der Prämisse aufbauen, dass Erwachsene erwerbstätig sind; aber dieses Axiom ist nicht nur unrealistisch, was die Frauen angeht, sondern richtet sich auch gegen jede Würdigung oder Entlohnung der

Fürsorgearbeit. Das Plädoyer für das Modell des erwachsenen Erwerbstätigen wird für Frauen immer dann bedrohlich, wenn die Frage nach der ungleichen Verteilung von Erwerbsarbeit und damit von Lebenseinkommen auf die Geschlechter nicht gestellt wird.

Bedrohlich kann dieses Problem auch für die Geburtenrate werden, sofern nämlich Frauen es zu kostspielig finden, Kinder zu haben, entweder weil sie einen hohen Preis dafür auf dem Arbeitsmarkt zahlen müssen oder weil die »zweite Schicht« beziehungsweise der »48-Stunden-Tag« (Hochschild 1990) eine zu große Last wird. Denkbar ist das zum Beispiel in Südeuropa und zumal in Spanien, wo die jüngeren Frauen mittlerweile zwar auf Vollzeitbasis ins Erwerbsleben eintreten, aber eher über Zeitarbeitsverträge, so dass die Entscheidung, sich vom Arbeitsmarkt zurückzuziehen, Risiken mit sich bringt. Dennoch wäre es gefährlich, einen Kausalzusammenhang zwischen politischen Maßnahmen, die auf das Problem der Fürsorgearbeit abzielen und die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie ermöglichen sollen, und einer höheren Geburtenrate zu behaupten. Die Vereinigten Staaten haben wenig an solchen Maßnahmen zu bieten und weisen gleichwohl eine hohe Geburtenziffer auf. Nicht zufällig gibt es in den USA, wo eine Vielzahl von Müttern in Vollzeit arbeiten, eine Unmenge von Büchern über familiäre Belastung und die »Betreuungskrise« in Ein- oder Zweielternfamilien (Skocpol 2000; Hewlett 1991; Schor 2001; Heyman 2000). Womit wir wieder bei den politischen Kernproblemen wären: dass der Wandel der Familie zu neuen sozialen Risiken geführt hat, vor allem im Bereich der Betreuung und Pflege junger und alter Familienangehöriger.

Fürsorgemodelle in den heutigen EU-Mitgliedstaaten

Sozialpolitische Maßnahmen im Hinblick auf Fürsorgeleistungen können ganz unterschiedliche Gestalt annehmen, je nachdem welche Dienste und Geldleistungen sie den Erbringern bzw. Empfängern von Sorgearbeit bieten, um z.B. Zeit für Erwerbsarbeit oder Zeit für Fürsorgearbeit frei zu machen. In den einzelnen Ländern haben sich nach Form, Ausmaß und Gewichtung ganz verschiedene Maßnahmen herausgebildet. Großbritannien zum Beispiel hat traditionell mehr für Altenpflege als für Kinderbetreuung getan, während in Frankreich, Belgien und Italien das Umgekehrte gilt.

In groben Zügen lässt sich skizzieren, welchen Grundprinzipien die politische Logik der einzelnen nationalen Familienmodelle folgt. Nur in den Vereinigten Staaten und den Ländern des Nordens bauen die Modelle auf der Annahme auf, dass Männer und Frauen in vollem Maße am Erwerbsleben teilnehmen sollen. Doch diese Modelle funktionieren sehr unterschiedlich. In den Vereinigten Staaten ist die Pflicht zur Teilnahme am Erwerbsleben eingebettet in ein minimalistisches Wohlfahrtssystem, dessen Maßnahmen oftmals an Bestrafung grenzen; in Skandinavien dagegen wird sie abgesichert durch vielfältige Rechtsansprüche auf Kinder- und Altenbetreuung. Besonders aufschlussreich ist hier die Stellung alleinerziehender Mütter – die für die Analyse der Sozialpolitik immer einen Grenzfall bilden (Kiernan u.a. 1998) –, denn in dieser Gruppe konzentriert sich das Problem, wie unbezahlte Fürsorgearbeit mit Erwerbstätigkeit kombiniert werden kann. Seit 1996 behandeln die Vereinigten Staaten diese Frauen als »citizen workers«, deren Arbeitsmarktbeteiligung als staatsbürgerliche Pflicht betrachtet wird; im Gegenzug werden ihnen für einen begrenzten Zeitraum staatliche Sozialleistungen gewährt. Die USA haben eine hohe Erwerbsquote bei den alleinerziehenden Müttern, weil diese kaum eine andere Wahl haben. Noch höhere Erwerbsquoten haben Schweden und Dänemark, wobei der Anteil der unter der Armutsgrenze lebenden alleinerziehenden Mütter erheblich geringer ist als in den Vereinigten Staaten, denn noch immer erhalten sie bis zu einem Drittel ihres Einkommens über staatliche Transferleistungen (Lewis 1998). Das skandinavische Modell behandelt die Frauen als Erwerbstätige, macht aber außerdem Zugeständnisse an die Geschlechterdifferenz und gewährt Müttern (mit oder ohne Partner) in Sachen Fürsorgearbeit zusätzliche Beihilfen und Dienstleistungen. Hobson (2004) bezeichnet die schwedische Variante als »Modell der Geschlechterpartizipation«, da sie auf die Gleichstellung der Geschlechter im Erwerbsleben abzielt und zugleich über Geldleistungen (für Elternurlaub) und Dienstleistungen (Betreuung von Kindern und älteren Familienangehörigen) »Hilfen« anbietet.³

Die Vereinigten Staaten arbeiten also mit einem strikt geschlechtsneutralen Modell des erwachsenen Erwerbstätigen, das Gleichberechtigung (»equality«) als Gleichheit (»sameness«) definiert und nur wenig Unterstützung für Fürsorgearbeit anbietet;⁴ der Markt allerdings bietet leichten Zugang zu kostengünstiger (wenn auch nicht unbedingt qualifizierter) Kinderbetreuung. Günther Schmid (2000) spricht von der Renaissance der

Haushaltsdienstleistungen, wobei häufig Migrantinnen und Migranten dafür eingesetzt werden. Skandinavien dagegen verfolgt eine Politik, die zwar nicht dem Namen nach, aber in der Praxis einem geschlechtsdifferenzierten Modell des erwachsenen Erwerbstätigen mit staatlicher Unterstützung («supported adult worker model») entspricht und eine hohe Dichte von Einrichtungen für Kinderbetreuung und Altenpflege sowie Geldleistungen für Elternurlaub garantiert. Deshalb arbeiten hier relativ viele Frauen in (langer) Teilzeit; sie nehmen ihr Recht auf einen Sechs-Stunden-Tag wahr, wenn sie Kinder im Vorschulalter haben, und ziehen sich sogar bis zu drei Jahre vom Arbeitsmarkt zurück, wenn sie in kurzem Abstand zwei Kinder zur Welt bringen. Die Folge ist, dass der schwedische Arbeitsmarkt die stärkste Geschlechtersegregation der westlichen Welt aufweist. Schwedische Frauen haben zwar größere Wahlmöglichkeiten, was die Kombination von Erwerbs- und Fürsorgearbeit angeht, aber um den Preis hochgradiger Ungleichheit hinsichtlich horizontaler Segregation am Arbeitsmarkt. Mit der Einführung von »Vaterquoten«, die den Mann verpflichten, einen Teil der Karenzzeit (meist einen Monat, in Schweden zwei) zu übernehmen oder diese ganz zu verlieren, haben die skandinavischen Länder versucht, für mehr Geschlechtergleichheit im Bereich der unbezahlten Arbeit zu sorgen, und einen ersten Schritt zur Aufhebung der Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt getan (Leira 1998).

Andere westeuropäische Länder setzen die Familie nach dem Modell des erwachsenen Erwerbstätigen mittlerweile zwar weitgehend voraus, operieren jedoch in der Praxis noch immer mit einem gemischten Modell der »partiellen Individualisierung«. Die Niederlande und Großbritannien zum Beispiel haben die Rechtsansprüche alleinerziehender Mütter verändert, um Frauen mit schulpflichtigen Kindern zur Arbeitssuche zu bewegen, wobei das Hauptmotiv darin bestand, das Problem der Kinderarmut anzugehen und die finanziellen Leistungen für diese Bevölkerungsgruppe zu begrenzen. Doch die Anreize, die Frauen mit Partner zum Eintritt in den Arbeitsmarkt auffordern, sind zwiespältiger Natur. In Großbritannien, wo man mit einem Wohlfahrtssystem für Erwachsene operiert, das weniger auf Sozialversicherung als auf bedürftigkeitsorientierter Sozialhilfe beruht, werden die Partnerinnen arbeitsloser Männer systematisch vom Gang auf den Arbeitsmarkt abgeschreckt (Rake 2000). Reformen des Steuersystems mit dem Ziel, dass gering bezahlte Arbeit über Steuervergünstigungen subventioniert wird (im Prinzip, wenn auch nicht ganz in der Praxis vergleichbar

mit der US-amerikanischen einkommensbezogenen Steuervergünstigung EITC), haben zwar die Stundenzahl der Teilzeitarbeit erhöht, doch in Großbritannien arbeiten (wie in den Niederlanden) Mütter mit kleinen Kindern noch immer in relativ kurzer Teilzeit. Obgleich man hier in jüngster Zeit via Steuerfreibeträge Geldleistungen für die Finanzierung von Kinderbetreuung frei machen konnte, werden 45 % der Betreuung von den Eltern finanziert (in der alten Bundesrepublik nur 23 %), und es gibt keinen bezahlten Elternurlaub; eingeführt hat man allerdings einen kurzen bezahlten Erziehungsurlaub für Väter, und Mutterschaftsgeld und -urlaub wurden beträchtlich aufgestockt. Während sich Großbritannien seit 1997 auf das Modell des erwachsenen Erwerbstätigen mit staatlicher Unterstützung zubewegt, setzt es doch mehr auf Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen, weil sie mit größerer Wahrscheinlichkeit dazu beitragen, dass Frauen den Eintritt ins Erwerbsleben »wählen« (Lewis 2002). Wenn man den politischen Analysen und den Präferenzangaben bei Meinungsumfragen glauben kann, so ist in den Niederlanden Teilzeitarbeit nach wie vor der erklärtermaßen bevorzugte Weg für Männer und Frauen, wenn sie Erwerbstätigkeit und Familie miteinander vereinbaren wollen (Knijn 2004). Auch in Deutschland bildet die Forderung, dass Frauen (nicht Männer) die »Wahl« haben sollen, ob sie Erwerbsarbeit *oder* Fürsorgearbeit leisten, immer noch einen wichtigen Bestandteil der politischen Diskussion (Ostner 2004).

Arbeitsmarktpolitik gilt, zumal dort, wo sie die Arbeitszeit betrifft, zunehmend als entscheidender Bestandteil für Modelle zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienpflichten (Dex 2003; S. Lewis 2002). Dennoch und trotz der EU-Arbeitszeitrichtlinie von 48 Wochenstunden bleibt die Organisation der Arbeitszeit weitgehend das Privileg der Unternehmer und – in den meisten Mitgliedstaaten – der Gewerkschaften, obgleich in jüngster Zeit das Recht, die Arbeitsstunden zu reduzieren (Deutschland) oder flexible Arbeitsregelungen zu fordern (Großbritannien), ausgeweitet wurde (Hegeswich 2005). In Großbritannien arbeiten Männer mit unterhaltsberechtigten Kindern, vielleicht um ihre Verluste in einer – gemessen an anderen westeuropäischen Ländern – Niedriglohnwirtschaft wettzumachen, am längsten von allen Erwerbstätigen der Europäischen Union. Die flexibleren Arbeitsmärkte der englischsprachigen Länder weisen zugleich einen höheren Anteil an elterlicher »Schichtbetreuung« auf. Überdies haben flexible Arbeitsmärkte mit Nied-

riglöhnen Konsequenzen für das wirtschaftliche Wohlergehen der Betreuungskräfte im formellen Sektor.

Die im Zusammenhang der Fürsorgearbeit eingesetzten sozialpolitischen Maßnahmen bieten hinsichtlich der gebotenen Vorteile und Wahlmöglichkeiten also ein kompliziertes Bild. Sie können Männer gegen Frauen ebenso ausspielen wie die Erbringer von Fürsorgeleistungen gegen deren Empfänger und gegen alle, die keine solche Arbeit leisten.

Die nationalen Systeme haben sich unterschiedlich entwickelt - ein nicht zu vernachlässigender Faktor bei der Entwicklung neuer sozialpolitischer Modelle und Maßnahmen. In den Vereinigten Staaten, wo Betreuung und Pflege nie als Aufgabe des Staates angesehen wurden, wäre es für diesen schwierig, die Bereitstellung entsprechender Dienstleistungen zu fördern oder gar direkt zu intervenieren, um die Deckung des Fürsorgebedarfs zu sichern. In den Mitgliedstaaten der Europäischen Union hat die staatliche Intervention zugunsten der Fürsorgearbeit in Gestalt von Geldtransfers *und* Dienstleistungen zwar zumeist eine lange Tradition, aber ihre deutliche Grenze findet sie darin, dass im jeweiligen politischen Kontext nur bestimmte Mechanismen eingesetzt werden können. Schwer fiel es zum Beispiel, die langfristig angelegte Pflegeversicherung nach deutschem oder japanischem Muster in Großbritannien einzuführen, weil dort in den vergangenen zwei Jahrzehnten die Sozialversicherung als Vorsorgemechanismus drastisch an Bedeutung verloren hat. Sowohl Großbritannien als auch Deutschland haben im letzten Jahrzehnt die Zahl der Krippen- und Kindergartenplätze erhöht (Evers u.a. 2005), aber in Großbritannien geschah dies relativ schnell, weil die Zentralregierung Finanzmittel zur Ankerbelegung des (im Wesentlichen) privaten Betreuungssektors bereitstellte; Deutschland dagegen arbeitet schon seit langem mit einem System, das die Entwicklung der entsprechenden Einrichtungen auf kommunaler Ebene regelt und finanziert, und zwar in Absprache zwischen öffentlichen und privaten Trägern. Das daraus resultierende Angebot wuchs langsamer als in Großbritannien, doch die neu geschaffenen Plätze lassen sich auf Dauer weitaus besser halten. Die Bereitstellung von Fürsorgeleistungen gestaltet sich nicht nur kompliziert angesichts der Bedürfnisse und Wünsche sowohl der Erbringer wie der Empfänger dieser Leistungen, sondern ist zusätzlich eingeschränkt durch den Zuschnitt des sozialstaatlichen Systems und die Vorstellungen davon, was insbesondere Frauen in punkto Erwerbsarbeit und Fürsorgearbeit tun sollten (Pfau-Effinger 1998).

Neue Grundsätze zur Bewältigung der neuen sozialen Risiken

Der Wandel der Familienform und der von Männern und Frauen zum Haushalt geleisteten Beiträge scheint also tatsächlich neue soziale Risiken im Bereich der Betreuung und Pflege von Familienangehörigen mit sich zu bringen, und es ist nicht leicht, auf diese neue Situation mit den richtigen (sozial)politischen Maßnahmen zu antworten. Will man Geschlechtergleichheit erreichen, so empfiehlt sich das von Fraser (1997) und Gornick/Meyers (2003) vorgeschlagene Familienmodell der »universal worker/carer model family«, in dem sowohl die Erwerbs- als auch die Fürsorgearbeit gleich verteilt werden. Doch fällt es schwer, sich eine Regierung vorzustellen, die Männer zur Fürsorgearbeit »zwingt«. Außerdem liefere dies der in der feministischen Literatur entwickelten Vorstellung zuwider, dass sich echte Fürsorge durch moralische Qualitäten wie Aufmerksamkeit, Verantwortung, Kompetenz und Zuwendung auszeichnet (Tronto 1993 und 1996).

Sinnvoller scheint es, den Vorschlägen von Sen (1999) und Nussbaum (1999) zu folgen und eine Politik zu fordern, die Männern und Frauen eine »echte Wahlmöglichkeit« in Sachen Betreuung und Pflege verschafft. Dazu gehört, dass Zeit ein ebenso wichtiger Gegenstand dieser Politik sein muss wie bezahlte Arbeit und Geld. Die erforderlichen politischen Maßnahmen hätten sich insbesondere auf folgende Aspekte zu richten: auf Zeit in Gestalt von Arbeitszeit und Fürsorgezeit; auf Geldleistungen zwecks Bezahlung von Fürsorge und Fürsorgeerbringern; auf Dienstleistungen in Bezug auf Kinder und alte Menschen.

Darüber hinaus müssen diese Maßnahmen nicht nur die kollektive soziale Versorgung, sondern auch die Entwicklung auf der Ebene der einzelnen Haushalte im Auge behalten. Neuere Analysen der Sozialpolitik haben deutlich gezeigt, dass der Wandel in Familie und privatem Haushalt als unabhängige Variable behandelt werden muss.

Was das Problem der Zeit betrifft, so braucht man zwar Obergrenzen für bezahlte Arbeitszeit, aber sie allein reichen nicht aus, wenn man speziell Männern Zeit für Fürsorgetätigkeiten verschaffen will. In Frankreich arbeiten Männer erheblich weniger Stunden als in den englischsprachigen Ländern, und gleichwohl belegen die Daten des Europäischen Haushaltspanels (ECHP), dass französische Väter – zusammen mit griechischen, portugiesischen, italienischen und österreichischen – weniger Zeit

auf die Kinderbetreuung verwenden als Väter in skandinavischen Ländern und in Großbritannien, wo sie häufig »Schichteltern« sind (Crompton 2006). Das Problem der Fürsorgezeit ist natürlich aufs Engste verknüpft mit Geldleistungen für die Fürsorger, aber leider schließen nicht alle Beurlaubungsmodelle eine finanzielle Entschädigung ein. Bei langen, schlecht bezahlten Erziehungszeiten bleiben letztlich jene Frauen zu Hause, die schlecht bezahlte Arbeitsstellen haben – in Finnland zum Beispiel nehmen nur halb so viele Mütter von zweijährigen Kindern eine entlohnte Arbeit auf wie in Schweden. Frauen in Niedriglohnjobs ziehen es vermutlich vor, die kümmerlich honorierte, aber sinnvollere Fürsorgearbeit zu übernehmen. Dies wird sich jedoch – wenn die EU-Mitgliedstaaten in Zukunft immer mehr Eigenvorsorge (etwa in Sachen Alterssicherung) erwarten – mit großer Wahrscheinlichkeit als Problem erweisen. Wenn Männer sich Fürsorgezeit nehmen sollen, müssen die finanziellen Entschädigungen natürlich entsprechend hoch sein; ein bestimmter Anteil des Erziehungsurlaubs muss als individueller Anspruch des Mannes festgeschrieben werden, und es muss möglich sein, flexible Auszeiten zu nehmen (Deven und Moss 1999). Und nicht zuletzt hängt das Problem der Geldzuwendungen zum Kauf von Fürsorgeleistungen aufs Engste mit dem Angebot an Einrichtungen zusammen. Seit Ende der 1990er Jahre geht in Westeuropa – und in der gesamten Europäischen Union (Lewis 2006) – der Trend weg vom Erziehungsurlaub hin zur Betreuungseinrichtung, da man erkannt hat, dass Letztere einen unzweideutigeren Anreiz für Frauen darstellt, am Erwerbsleben teilzunehmen; in Osteuropa dagegen verläuft die Entwicklung genau umgekehrt. Allerdings sind Qualität und Kosten der Dienstleistungen in den EU-Mitgliedstaaten extrem unterschiedlich.

Es gibt keine Politik, die beanspruchen könnte, ein Allheilmittel für die mit dem Wandel der Familie verbundenen, komplizierten politischen Probleme zu sein. Im Grunde braucht man eine Mischung aus Dienst- und Geldleistungen, um sicherzustellen, dass erwachsene Männer und Frauen in Sachen Erwerbs- und Fürsorgearbeit eine echte Wahlmöglichkeit haben. Ein Problem ist ferner, dass den Regierungen immer häufiger – zum Beispiel von der OECD (2005) – suggeriert wird, Maßnahmen zur Lösung des Konflikts zwischen Erwerbs- und Fürsorgearbeit könnten zugleich ein breites Spektrum politischer Ziele abdecken: »Die Regierungen müssen eine ordentliche familienfreundliche Politik auf den Weg bringen, wenn sie die Armut zurückdrängen, die kindliche Entwicklung und die

Gleichstellung der Geschlechter fördern, das Wirtschaftswachstum sichern und die Rentenkassen auffüllen wollen.« In Wirklichkeit sind diese Ziele wohl nur schwer miteinander vereinbar. Vom Standpunkt des menschlichen Wohlergehens ist die Entscheidung, nicht zu arbeiten oder nicht zu sorgen, gar nicht möglich. Von daher erinnert die Wahl zwischen beidem eher an einen tragischen Konflikt als an eine glückliche Chance. Um so wichtiger ist es, im Hinblick auf das europäische Sozialmodell jene politischen Maßnahmen zu diskutieren, die die Entscheidungen der Menschen strukturieren.

Aus dem Englischen von Monika Noll

Literatur

- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1999), »On the Way to a Post-Familial Family. From a Community of Need to Elective Affinities«, in: *Theory, Culture and Society* 15, Heft 3/4, S. 53-70.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth (1998), *Was kommt nach der Familie? Einblicke in neue Lebensformen*, München [2. Durchges. Aufl.: 2000].
- Bonoli, Giuliano e.a. (2005), »The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States«, in: *Policy and Politics* 33, Heft 3, S. 431-449.
- Commission of the European Communities (2000), *Social Policy Agenda*. COM (2000) 379 final, Brüssel.
- Commission of the European Communities (2004), *Report of the High Level Group on the Future of Social Policy in an Enlarged European Union*, Luxemburg: Office of Official Publications.
- Commission of the European Communities (2005), *Communication on confronting demographic change: a new solidarity between the generations*, COM (2005) 94 final of 16/3/2005.
- Crompton, Rosemary (Hg.) (1999), *Restructuring Gender Relations and Employment*, Oxford UP.
- Crompton, Rosemary (2006), *Employment and the Family*, Cambridge UP.
- Dex, Shirley (2003), *Work and Family in the Twenty-First Century*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Esping-Andersen, Gösta (1999), *Social Foundations of Post-Industrial Economies*, Oxford UP.
- Esping-Andersen, Gösta, Duncan Gallie, Anton Hemerijck und John Myles (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford UP.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004), *No Future without Children: Demographic Developments in Europe*, Dublin: European Foundation.
- Evers, Adalbert, Jane Lewis und Birgit Riedel (2005), »Developing Childcare Provision in England and Germany: problems of governance«, in: *Journal of European Social Policy* 15, Heft 3, S.195-209.
- Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck, Martin Rhodes (2000), *The Future of Social Europe Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Report for the Portuguese Presidency of the European Union.
- Fraser, Nancy (1997), *Justice Interruptus. Critical Reflections on the »Post-Socialist« Condition*, London. [dt.: *Die halbierte Gerechtigkeit. Schlüsselbegriffe des postindustriellen Sozialstaats*, aus dem Amerikan. von Karin Würdemann, Frankfurt am Main 2001]
- Gershuny, Jonathan (2000), *Changing Times: work and leisure in post-industrial society*, Oxford UP.

- Gilbert, Neil (2002), *The Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford UP.
- Gornick, Janet C. und Marcia Meyers (2003), *Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, New York.
- Hegeswich, Adrienne (Hg.) (2005), *Working Time for Working Families: Europe and the United States*, Washington/DC: Friedrich Ebert-Stiftung.
- Hewlett, Sylvia Ann (1991), *When the Bough Breaks: The Cost of Neglecting our Children*, New York.
- Heyman, Jody (2000), *The Widening Gap. Why America's Working Families are in Jeopardy and What Can be Done about it*, New York.
- Hobson, Barbara (2004), »The Individualised Worker, the Gender Participatory and the Gender Equity Models in Sweden«, in: *Social Politics and Society* 3, Heft 1, S. 75-84.
- Hochschild, Arlie und Anne Machung (1989), *The Second Shift*, London. [dt.: *Der 48-Stunden-Tag. Wege aus dem Dilemma berufstätiger Eltern*, aus dem Amerikanischen von Andrea Galler, Wien: Zsolnay, 1990]
- Huber, Evelyne und John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, University of Chicago Press.
- Kiernan, Kathleen, Hilary Land und Jane Lewis (1998), *Lone Motherhood in Twentieth Century Britain*, Oxford UP.
- Korpi, Walter (2000), »Faces of inequality: gender, class, and patterns of inequalities in different types of welfare states«, in: *Social Politics* 7, Heft 2, S. 127-191.
- Leira, Arnlaug (1992), *Welfare States and Working Mothers. The Scandinavian experience*, Cambridge UP.
- Leira, Arnlaug (1998), »Caring as Social Right: Cash for Child Care and Daddy Leave«, in: *Social Politics* 5, Heft 3, S. 362-379.
- Lewis, Jane (1992), »Gender and the Development of Welfare Regimes«, in: *Journal of European Social Policy* 3, S. 159-173.
- Lewis, Jane (1998), *Lone Mothers in European Welfare Regimes*, London: Jessica Kingsley.
- Lewis, Jane (2001), »The Decline of the Male Breadwinner Model: the Implications for Work and Care«, in: *Social Politics* 8, Heft 2, S. 152-170.
- Lewis, Jane (2001a), *The End of Marriage? Individualism and Intimate Relationships*, Cheltenham.
- Lewis, Jane (2002), »Gender and Welfare State Change«, in: *European Societies* 4, Heft 4, S. 331-357.
- Lewis, Jane (2006), »Work/family reconciliation, equal opportunities, and social policies: the interpretation of policy trajectories at the EU level and the meaning of gender equality«, in: *Journal of European Public Policy* 13, Heft 3, S. 420-437.
- Lewis, S. (2002), »Work and Family Issues Old and New«, in: Ronald J. Burke und Debra L. Nelson (Hg.), *Advancing Women's Careers: Research and Practice*, Oxford.
- Lödemel, Ivar und Heather Trickey (Hg.) (2001), *An offer you can't refuse: workfare in international perspective*, Bristol.
- Moos, Peter und Fred Deven, (1999), *Parental Leave: Progress or Pitfall? Research and Policy Issues in Europe*, Brüssel Publications.
- Nussbaum, Martha C. (1999), *Sex and Social Justice*, Oxford UP.
- OECD (2001), *Employment Outlook 2001*, Paris: OECD.
- OECD (2005), *Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*, Bd. 4. Paris: OECD.
- Orloff, Ann Shola (1993), »Gender and the Social Rights of Citizenship. State Policies and Gender Relations in Comparative Research«, in: *American Sociological Review* 58, Heft 3, S. 303-328.
- Ostner, Ilona (2004), »'Individualisation' – The Origins of the concept and its Impact on German Social Policies«, in: *Social Policy and Society* 3, Heft 1, S. 47-56.
- Pfau-Effinger, Birgit (1998), »Gender Cultures and the Gender Arrangement: A Theoretical Framework for Cross-National Gender Research«, in: *Innovation* 11, Heft 2, S. 147-166.
- Pierson, Paul (Hg.) (2001), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford UP.

- Plantenga, Janneke, Johannes Schippers und Jacques Siegers (1999), »Towards an Equal Division of Paid and Unpaid Work: The Case of the Netherlands«, in: *Journal of European Social Policy*, 9, Heft 2, S. 99-110.
- Rake, Katherine (2000), »Gender and New Labour's Social Policies«, in: *Journal of Social Policy* 30, Heft 2, S. 209-232.
- Schmid, Günther (2000), »Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy«, in: Bernd Marin u.a. (Hg.), *Innovative Employment Initiatives*, Aldershot, S. 223-254.
- Schor, Juliet B. (2001), *The Overworked American*, New York.
- Sen, Amartya Kumar (1999), *Development as Freedom*, New York. [dt.: *Ökonomie für den Menschen : Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, aus dem Engl. von Christiana Goldmann, München 2002]
- Skocpol, Theda (2000), *The Missing Middle: Working Families and the Future of American Social Policy*, New York.
- Supiot, Alain (2001), *Beyond Employment*, Oxford UP.
- Tronto, Joan C. (1993), *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*, London; vgl. auch dies., »Politics of Care: Fürsorge und Wohlfahrtsstaat«, in: *Transit* 12 (1996), S. 142-153 (Anm. d. Red.).
- Wikander, Ulla, Alice Kessler-Harris und Jane Lewis (1995) (Hg.), *Protecting Women. Labor Legislation in Europe, the US and Australia, 1880-1900*, University of Illinois Press.

Anmerkungen

- 1 Auf das Problem der Kluft zwischen tatsächlicher und gewünschter Familiengröße hat insbesondere die European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2004) hingewiesen.
- 2 Das »Adult Worker Model« löst als neues Familien- und Existenzsicherungsmodell das klassische Ernährermodell ab nach dem Prinzip »geteilte Erwerbstätigkeit – gemeinsame Fürsorge«, setzt also ein Engagement beider Eltern in den beiden Arbeitssphären, Beruf wie Familie, voraus.
»Europaweit ist der Übergang vom »Ernährer-« zum »adult-worker-model« zu beobachten. Im Kern geht es um veränderte Erwerbskonstellationen von Männern und Frauen in Partnerschaften: um den Abschied von der traditionellen Ernährerehe und um die Etablierung eines Modells, bei dem grundsätzlich jeder Mann und jede Frau für seine/ihre Existenzsicherung Erwerbsarbeit leistet. Mit dem Begriff des »adult-worker-model«, der aus der (englischsprachig geführten) europäischen Debatte stammt, wird umrissen, dass jede/r Erwachsene (adult) grundsätzlich als Erwerbstätige/r angesehen wird. Im Unterschied zur *abgeleiteten* Existenzsicherung von nicht erwerbstätigen Ehefrauen steht nun die eigene individuelle Existenzsicherung im Mittelpunkt.« Christina Klenner, »Balance von Beruf und Familie – Ein Kriterium guter Arbeit«, in: *WSI Mitteilungen* 4/2005 (Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut - Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf), S. 208. (Anm.d.Red.)
- 3 Siehe auch die von Korpi (2000) aufgestellte Typologie der Familienpolitik, die sich an der Frage orientiert, wieweit deren Maßnahmen die Erwerbstätigkeit von Frauen fördern.
- 4 Gleichberechtigung als Gleichheit hat in den Vereinigten Staaten eine lange historische Tradition und wurde auch von Feministinnen vertreten, die sich am Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts nicht einmal für die grundlegende gesetzliche Anerkennung der Fürsorgearbeit in Gestalt eines Mutterschaftsurlaubs einsetzen mochten (Wikander u.a. 1995). Allerdings gibt es Steuernachlässe für Kinderbetreuung.

Kurt Biedenkopf

DIE ZUKUNFT DER SOZIALEN SICHERHEIT

Die Beiträge in diesem Heft diskutieren soziale Sicherheit und soziale Modelle im Hinblick auf ihre verschiedene Formen, Strukturen und Ziele. Es geht vor allem um die Frage, wie unsere Gesellschaft, wie unsere Länder – die Europäische Union auf der einen Seite und die Vereinigten Staaten auf der anderen – diese Ziele zu verwirklichen suchen.

In der ganzen westlichen Welt, zumindest in Amerika und in Europa, gibt es einen Grundkonsens. Demnach ist es nicht nur Sache des Staates, vielmehr eine Aufgabe der Gemeinschaft – wie immer sie diese Aufgabe löst – dafür zu sorgen, dass niemand in seiner Not alleine gelassen wird, ohne jede Hilfe, ohne medizinische Versorgung, dass niemand hungern oder ohne Dach über dem Kopf leben muss. Dies gilt gerade für Gesellschaften, die sich so hoch entwickelt haben wie die unseren in der westlichen Welt.

Auch wenn zwischen unseren Ländern große Unterschiede zu finden sind: aus der Sicht des Restes der Welt, der immerhin fünf Sechstel der Menschheit ausmacht, wird das, was sich in Europa und Amerika entwickelt hat, als Reichtum wahrgenommen. Die Menschen, die in Deutschland eine Grundsicherung erhalten, weil sie arbeitslos sind, haben ein Einkommen, das mehr als der Hälfte der Menschheit nicht zur Verfügung steht. Ich führe diesen Aspekt deshalb ein, weil diese Dimension – d.h. das Verhältnis der westlichen Welt zum Rest der Welt – häufig zu wenig beachtet wird.

Die Aufgabe, dass niemand ohne Hilfe bleiben soll, wird auf unterschiedliche Weise umgesetzt. In Europa, insbesondere in Kontinentaleuropa, finden sich erste Weichenstellungen bereits im 19. Jahrhundert – und damit sehr viel früher als in den USA, wo sich erst in den 1930er Jahren ein entsprechendes Bewusstsein für staatlich organisierte Sozialsysteme entwickelte. Damals wurden in Europa eine Reihe von Entscheidungen getroffen, die Konsequenzen bis in die Gegenwart haben, insbesondere die Entscheidung, den wesentlichen Teil der Kosten sozialer Systeme über die Löhne zu finanzieren. Dies wird heute zunehmend in Frage gestellt, und zwar deshalb, weil mit dem Anstieg der Kosten der sozialen Systeme auf

der einen Seite und dem Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstunden, die die Bevölkerung pro Jahr leistet, eine immer größere Kluft zwischen Ausgaben und Einnahmen entsteht. Die Ansprüche des Systems wachsen, und die Basis schrumpft.

Aus diesem Grund hat sich die Wirklichkeit heute schon weit von dem ursprünglichen Prinzip entfernt. Die Deutschland beispielsweise setzt mehr als die Hälfte des Bundesetats für die Finanzierung sozialer Transfers ein. Das ist eine sehr problematische Entwicklung. Denn der finanzielle Raum, in dem die Bundesrepublik »von Staats wegen« innovativ sein kann, verringert sich damit.

Beim Vergleich bestehender sozialer Systeme sind wir immer auf die bisherigen Erfahrungen angewiesen. In unsere Erfahrungen sind jedoch drei Veränderungen nicht eingegangen, welche die Zukunft dominieren werden:

Zum einen ist dies die dramatische Veränderung der Bevölkerungsstruktur, in Europa und auf der Welt. Während die Bevölkerung in Europa (wegen geringerer Geburtenquoten und einer Verlängerung der Lebenserwartung um sieben Wochen pro Jahr) altert und langsam zurückgeht, wird die Weltbevölkerung innerhalb der nächsten 45 Jahre um weitere rund 2 bis 2,5 Milliarden explodieren. Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen den Räumen, die im vorliegenden Heft untersucht werden – Europa und Amerika –, und der gesamten Weltbevölkerung verändert sich damit zu Lasten der westlichen Welt. Unsere Minderheitsposition wird immer deutlicher und damit auch wirksamer.

Auf der anderen Seite haben wir uns daran gewöhnt, etwa 70% der Weltressourcen für unsere Lebensweise in Anspruch zu nehmen. Dieser Anspruch wird sich in Zukunft nicht aufrecht halten lassen. Damit stellt sich eine neue soziale Frage – nicht nur innerhalb der westlichen Welt, sondern global. Es wird nicht nur eine Globalisierung der Märkte geben, sondern zunehmend eine globale soziale Frage. Sie lässt sich, wenn auch nicht den Dimensionen nach, durchaus mit der großen sozialen Frage des 19. Jahrhunderts in Europa vergleichen – ausgelöst durch die schnelle und umfassende Industrialisierung und die damit verbundene Umwälzung der bisherigen Ordnungen; dies führte zu großen sozialen Spannungen und Konflikten.

Die zweite Veränderung betrifft unsere Vorstellungen von Wirtschaftswachstum. Wenn es um die Überwindung der Arbeitslosigkeit und die

Sicherung der Sozialsysteme geht, vertrauen wir allgemein auf die wohltätigen und soziale Konflikte verhindernden Wirkungen des Wirtschaftswachstums. Tatsächlich wird angemessenes und nachhaltiges Wachstum von den Industriegesellschaften als Grundlage der Bewältigung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben angesehen. Ich habe allerdings große Zweifel, ob wir klug beraten sind, wenn wir die Stabilität unserer sozialen Systeme auf der Annahme aufbauen, dass wir ein dauerhaftes, d.h. ein beständiges Wachstum des Bruttoinlandprodukts in Europa haben werden. Denn es sprechen nach meiner Überzeugung wesentliche Gründe dagegen.

Wir messen unser Wachstum in von Hundert des jeweils erreichten BIP und folglich mit relativen Maßstäben. Der Prozess, den wir damit beschreiben, ist vergleichbar dem Verlauf der Vermehrung eines Vermögen nach der Zinseszinsrechnung: Je höher unser Lebensstandard, umso größer muss der absolute Zuwachs des BIP ausfallen, umso schneller müssen wir also wachsen, um einen konstanten Zuwachs gemessen in von Hundert des BIP zu erreichen. Mit anderen Worten: Wir gehen von einem exponentiellen Wachstum aus. Sie brauchen sich nur einmal das Vergnügen zu machen, mit der Zinseszinsrechnung auszurechnen, wie hoch das Bruttoinlandprodukt in 30 Jahren wäre, wenn wir es mit 3% wachsen lassen – oder auch mit 2%, was allgemein für notwendig gehalten wird. Die Annahme, Europa oder die USA könnten ein derartiges Wachstum über längere Zeit aufrecht erhalten, ist vor dem Hintergrund der Verknappung der Weltressourcen, des Eintretens von Indien und China als Nachfrager nach Metallen, nach Kohle, nach Energie, nach Gas und Öl zumindest außerordentlich mutig. Ich habe diesen Mut nicht.

Die dritte Veränderung ist jene unglaubliche technische Explosion, die wir derzeit erleben. In Deutschland lag die durchschnittliche Arbeitszeit in den 1950er Jahren bei 3.000 Stunden; jetzt beträgt sie 1.400 – und sie wird sich weiter reduzieren. Wir lernen mit großer Geschwindigkeit, Kapital und Wissen zu verbinden. Damit erschließen wir uns neben der menschlichen Arbeit eine weitere, immer bedeutsamere Quelle der Wertschöpfung. Das wiederum bedeutet zwei Dinge: Erstens, die Ausbildungs- und Qualitätsansprüche an die in der Wertschöpfung engagierte Bevölkerung steigen. Und damit steigt auch die Zahl derer, die diesen Ansprüchen nicht genügen.

Aus ihnen rekrutiert sich ein wesentlicher Teil der Arbeitslosen und die überwiegende Mehrheit der Langzeitarbeitslosen. Denn jene Menschen,

die über eine ausreichende Qualifikation verfügen, sind überwiegend nur kurzfristig arbeitslos. Diesen Aspekt können wir wirklich ausklammern. Die Arbeitslosigkeit in Deutschland in diesem Bereich – also Menschen betreffend, die eine ausreichende Qualifikation haben – macht von den gut 10% Gesamtarbeitslosigkeit etwa 4% aus. Es handelt sich um die – normale – Arbeitslosigkeit in einer schnell sich verändernden Wirtschaft. Der größere Anteil entfällt auf die Arbeitslosigkeit der so genannten Langzeitarbeitslosen. Das entspricht etwa einem Fünftel der insgesamt rund 34 Millionen sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer in Deutschland. Dieses Fünftel findet kaum Arbeit im klassischen Arbeitsmarkt einer hoch entwickelten Wirtschaft. Die Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich, vor allem für einfache Dienstleistungen, sind entweder durch Eigenarbeit ersetzt worden oder in die Schattenwirtschaft abgewandert.

Solange wir aber die gegenwärtige Finanzierung der Arbeits- und der Sozialkosten über die Arbeitseinkommen beibehalten, werden wir diese Menschen nicht wieder in Arbeit bringen. Das bedeutet, dass wir die Finanzierungsstruktur der Sozialsysteme verändern müssen. Dies wiederum ist ein ungewöhnlich schwieriger Prozess. Setzt man nicht auf quantitatives Wachstum, weil man überzeugt ist, dass sich die sozialen Probleme auch ohne dauerhaftes und – im Blick auf die Ansprüche – angemessenes Wachstum lösen lassen, muss man sich allerdings darüber im Klaren sein, was in Europa wachsen muss: Wachsen muss in erster Linie die Intelligenz der Gesellschaft, die Intelligenz, mit der wir unsere Länder organisieren, ihre Aufgaben bewältigen und neue angehen. Wachsen muss unsere Fähigkeit, mit den gleichen Rohstoffen und Ressourcen immer mehr zu leisten – oder das, was wir heute haben, mit immer weniger Ressourcen, mit einer immer geringeren Inanspruchnahme unserer und der Welt-Ressourcen zu sichern. Vor allem deshalb müssen die Ausbildung und Bildung der Menschen, Lehre und Forschung an den Hochschulen und die ständige Weiterbildung der Bevölkerung im Zentrum aller unserer Bemühungen stehen. Nur dann lassen sich die Aufgaben bewältigen, vor die uns das 21. Jahrhundert in Europa wie in den USA stellt.

Zu den Autorinnen und Autoren

Kurt Biedenkopf, Rechtswissenschaftler und Ökonom, war von 1990 bis 2002 Ministerpräsident des Freistaats Sachsen. Gründungspräsident der *Dresden International University* und 2005/06 Mitglied des Ombudsrats der Bundesregierung für die Arbeitsmarktreform. Als Mitglied des Kuratoriums ist er dem Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM) seit vielen Jahren verbunden. *Die Ausbeutung der Enkel. Plädoyer für die Rückkehr zur Vernunft*, Berlin 2006; *1989-1990: ein deutsches Tagebuch*, Berlin 2000.

Earl Black ist Herbert S. Autrey Professor of Political Science an der Rice University, Houston; *Merle Black* ist Asa G. Candler Professor of Politics and Government an der Emory University, Atlanta. *The Rise Of Southern Republicans*, Harvard UP 2002.

Julie Denesha studierte an der University of Kansas Journalismus, Russisch und Literatur. Von 1996 bis 2004 arbeitete sie in Prag, von wo sie für verschiedenen Zeitungen und Magazine (u.a. *The New York Times*, *The Guardian*, *Time*, *Newsweek*, *The Economist*) über Mittel- und Osteuropa berichtete. Ihr Projekt über die Roma in der Slowakei wurde u.a. in The Half King Gallery in New York gezeigt. 2007 ist Julie Denesha Milena Jesenska Fellow am IWM, wo sie ihr Roma-Projekt fortsetzen wird. Mehr zu ihrem Werk unter www.juliedenesha.com.

Charles Hirschman ist Boeing International Professor am Department of Sociology und an der Daniel J. Evans School of Public Affairs, University of Washington. »Immigration and an Aging America: Downward Spiral or Virtuous Circle«, in: K. Warner Schaie and Peter Uhlenberg (eds.), *Social Structures: The Impact of Demographic Changes on the Well-being of Older Persons*, New York Springer 2007; »Immigration and the American Century«, in: *Demography* 42 (November) 2005.

Ira Katznelson ist Ruggles Professor of Political Science and History, Columbia University, und stellv. Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats des IWM. *When Affirmative Action Was White*, New York 2005; *Desolation and Enlightenment: Political Knowledge after Total War, Totalitarianism, and the Holocaust*, Columbia UP 2003.

Janos Matyas Kovacs ist Mitglied des Instituts für Wirtschaftswissenschaften an der Ungarischen Akademie der Wissenschaften und Permanent Fellow am IWM. *Small Transformations: The Politics of Welfare Reform – East and West*, Münster 2003; *The West as a Guest. Cultural Globalization in Hungary* (Hg.; ungarisch), Budapest 2002.

Jane Lewis ist Professor of Social Policy an der London School of Economics. *Should We Worry about Family Change?*, University of Toronto Press 2003.

Rainer Münz ist Bevölkerungswissenschaftler und Senior Fellow am Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI); Leiter der Forschungsabteilung der Erste Bank, Österreich. *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions* (mit Robert Holzmann), Stockholm, Institute for Futures Studies 2004.

Claus Offe ist Professor emeritus für Politische Soziologie und Sozialpolitik an der Humboldt-Universität zu Berlin, Fakultätsmitglied der Hertie School of Governance in Berlin und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats des IWM. *Selbstbetrachtung aus der Ferne. Tocqueville, Weber und Adorno in den Vereinigten Staaten*, Frankfurt a.M., 2004.

Joakim Palme ist Direktor des Institute for Futures Studies in Stockholm und Professor des Swedish Institute for Social Research, Stockholm University. *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries* (Hg. mit Olli Kangas), Hampshire 2005; »Will Social Europe Work?«, in: *Will Europe Work? Integration, employment and social order* (M. Kohli and M. Novak eds.), London 2001.

Paul Pierson ist Professor of Political Science, Avic Saint Chair in Public Policy, University of California, Berkeley. *Off Center: The Republican Revolution and the Erosion of American Democracy* (mit Jacob S. Hacker), Yale UP 2005; *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*, Princeton UP 2004.

Marek Rymysza ist Direktor des Social Policy Programme am Institute of Public Affairs (ISP), Warschau; Leiter der Abteilung für Sozialpolitik am Institut für angewandte Sozialwissenschaften, Universität Warschau. *Flexible Labor Market and Social Security: A Polish Version of Flexicurity?* (polnisch), ISP, Warschau 2005; *Social Reforms. Outcome of a Decade* (polnisch), ISP, Warschau 2004.



Besuchen Sie uns im Netz
www.iwm.at



JULIE DENESHA