

MATTHIAS FREISE

Rekombinante Wohlfahrtsstaaten. Osteuropäische Sozialpolitik im Wandel

1. EINLEITUNG

Betrachtet man den Transformationsprozess der postsozialistischen *Visegrád-Staaten*¹ aus dem Blickwinkel der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, so fügen sich *Polen, Tschechien, die Slowakei* und *Ungarn* nicht so recht in bestehenden Klassifikationen westlicher Wohlfahrtsregime. *Gøsta Esping-Andersens* populäre – allerdings keineswegs unumstrittene – Theorie der *Three Worlds of Welfare Capitalism*², wonach der moderne Wohlfahrtsstaat in drei Varianten auftritt, nämlich einer liberalen, einer konservativen und einer sozialdemokratischen, lässt sich nur sehr schwer auf die Transformationsländer Mittel- und Osteuropas übertragen. Vielmehr scheinen sich die ehemals staatspaternalistisch organisierten sozialen Sicherungssysteme in den vergangenen fünfzehn Jahren zu *rekombinanten* Wohlfahrtssystemen entwickelt zu haben, die alte und neue Strukturprinzipien munter miteinander zu kombinieren versuchen.³ In vielerlei Hinsicht befindet sich der Umbau der wohlfahrtsstaatlichen Systeme dieser Länder allenfalls am Ende des Anfangs, und es lässt sich noch nicht konstatieren, wohin sich diese Systeme weiter entwickeln werden.⁴

¹ Der Begriff *Visegrád-Staaten* geht zurück auf eine Konferenz Polens, der Tschechoslowakei und Ungarns im ungarischen Visegrád am 15. Februar 1991. Die drei Länder vereinbarten hier weit reichende Kooperationsabkommen zur gemeinsamen Westintegration in die Europäische Union und die NATO. Nach der Trennung Tschechiens von der Slowakei 1993 verblieben die beiden neuen Staaten in der Visegrád-Gruppe.

² *Gøsta Esping-Andersen*, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton 1990.

³ Den Begriff ›rekombinanter Wohlfahrtsstaat‹ haben *Wolfram Lamping* und *Friedbert Rüb* geprägt. Sie gehen davon aus, dass sich die europäischen Wohlfahrtsstaaten künftig nicht entlang Esping-Andersens Typologie entwickeln werden, sondern vielmehr Elemente der einzelnen Wohlfahrtsregime zu kombinieren versuchen; vgl. *Wolfram Lamping/Friedbert Rüb*, *From the conservative welfare state to ›something uncertain else‹: German Pension Politics in Comparative Perspective*. Hamburg–Hannover 2004, 3 (Paper presented at the 13th Annual Meeting on Socio-Economics (Workshop on Rethinking the Welfare State: Pension Reform in the Three Europes – II), University of Amsterdam, June 28 – July 1).

⁴ *János Kovács* belegt sehr schön, dass sich in der aktuellen wissenschaftlichen Auseinandersetzung pessimistische und optimistische Einschätzungen des Transformationsprozesses in etwa die Waage halten. Er selbst sieht zwar erheblichen sozialpolitischen Reformbedarf, bescheinigt den Regierungen der Visegrád-Länder aber auch, in den vergan-

Gleichwohl kann man bereits heute festhalten, dass die Staatszentrierung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserstellung nicht beibehalten wurde. Dies gilt insbesondere für die personenbezogenen Leistungen im Gesundheitswesen und im breiten Spektrum der sozialen Dienste. Allerdings ist bisher kaum untersucht worden, wie die Entstaatlichung der personenbezogenen wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungserstellung erfolgt und vor allem, welche neuen Akteure – privat-kommerzielle oder aber gemeinnützige Nonprofit Organisationen (NPO) – an die Stelle der traditionellen staatlichen Träger getreten sind. Ein Grund hierfür ist in der Tradition der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung zu sehen, die bislang nahezu ausschließlich monetäre Transferzahlungen bzw. die Ausgestaltung der klassischen sozialen Sicherungssysteme sowie die staatliche Sozialquote⁵ in den Blick genommen hat. Den personenbezogenen Dienstleistungen, wie etwa im Pflege- oder Heimbereich, bei der Kindererziehung und -betreuung sowie im Kontext von Reha-Maßnahmen wurde demgegenüber ein eher nachgeordneter Stellenwert eingeräumt. Dies hat sich inzwischen jedoch insofern geändert, als der personenbezogenen Dienstleistungserstellung nicht zuletzt infolge der demografischen Entwicklung im wohlfahrtsstaatlichen Leistungskanon ein zunehmend wichtigerer Stellenwert zukommt. Dementsprechend haben Fragen des *Institutional Choice* sowie des *Welfare Mix*⁶ der Trägerschaft der Leistungsersteller deutlich an Relevanz gewonnen. Darüber hinaus hat sich die Sicht auf den Wohlfahrtsstaat inzwischen nachhaltig geändert. Dieser wird mittlerweile als komplexes Arrangement⁷ bzw. als *Welfare Regime* der Wohlfahrtsproduktion betrachtet, das *Esping-Andersen* definiert als »the combined, interdependent way in which welfare is produced«⁸.

genen Jahren keine entscheidenden Fehler gemacht zu haben; vgl. *János Mátyás Kovács*, *Approaching the EU and reaching the US? Rival narratives on transforming welfare regimes in east-central Europe*, in: *West European Politics* 25 (2002) 2, 175–205.

⁵ Diese wird definiert als Anteil der staatlichen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt, wobei als Sozialausgaben vorrangig der Finanzaufwand für die klassischen Sozialversicherungssysteme erfasst wird.

⁶ Vgl. etwa verschiedene Beiträge in *Adalbert Evers/Thomas Olk (Hg.)*, *Wohlfahrtspluralismus*. Opladen 1986.

⁷ *Franz-Xaver Kaufmann* definiert wohlfahrtsstaatliches Arrangement als »ein grundsätzlich komplementäres, jedoch spannungsreiches Verhältnis von marktwirtschaftlicher Güterproduktion einerseits und einem staatlich regulierten Bereich der Arbeitsbeziehungen, der Einkommenssicherung und der Produktion essentieller Dienstleistungen andererseits« (*Franz-Xaver Kaufmann*, *Sozialpolitik und Sozialstaat*, Opladen 2002, 132).

⁸ *Gösta Esping-Andersen*, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford 2000, 34.

Und gerade hier hat es in den Visegrád-Ländern in den vergangenen Jahren die größten Veränderungen bei der Produktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen gegeben. Organisationen des so genannten Dritten Sektors wurden sukzessive in die Erstellung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen einbezogen. Aktuell präsentiert sich der Dritte Sektor Mittel- und Osteuropas als ausgedehntes Experimentierfeld, vor allem im Bereich der personenbezogenen Dienste.⁹

Ziel des vorliegenden Beitrags soll es daher sein, die schrittweise Einbindung von Organisationen des Dritten Sektors in das wohlfahrtsstaatliche Arrangement Mittel- und Osteuropas nachzuzeichnen. Dazu werden zunächst generelle Entwicklungslinien des wohlfahrtsstaatlichen Transformationsprozesses seit dem politischen Wandel 1989/90 im Überblick zusammengefasst. Rekuriert wird dabei auf Ergebnisse des Projektes »*Future of Civil Society*« (*focs*), im Rahmen dessen unter anderem eine Bestandsaufnahme des Dritten Sektors in Zentraleuropa, seiner Transformation sowie seiner aktuellen Problemlagen vorgenommen wurde.¹⁰

2. POSTSOZIALISTISCHE WOHLFAHRTSSYSTEME IM TRANSFORMATIONSPROZESS

Den gemeinsamen Ausgangspunkt der sozialstaatlichen Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa bildete zu Beginn der 1990er Jahre das sozialistische Modell des *staatspaternalistischen* Wohlfahrtsstaates, das spezifische Merkmale aufwies, die es von den Wohlfahrtsregimen in liberaldemokratischen, kapitalistischen Ländern unterschied. Versucht man die sozialistischen Ostblockstaaten in der Regimetheorie Esping-Anderdens zu verorten, so findet man am ehesten Ähnlichkeiten zum sozialdemokratischen Regimetyyp. Beide sozialpolitischen Sicherungsarrangements garantieren eine umfassende staatliche Absicherung, die eine weit reichende Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt voraussetzt. Die hochgradig anti-liberale, hierarchisch-zentralistische und autoritäre Ausrichtung der sozialistischen Wohlfahrtsregime, extreme Preissub-

⁹ Die Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung e.V. (GVG) hat im Auftrag der Europäischen Kommission die sozialen Sicherungssysteme der Mittel- und Osteuropäischen Staaten untersucht und umfassende Länderstudien erarbeitet, die einen hervorragenden Überblick über die verschiedenen wohlfahrtspolitischen Entwicklungen der Region verschaffen. Sie stehen im Internet zum Download bereit: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection/index_en.htm.

¹⁰ Vgl. Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.), *Future of Civil Society. Making Central European Nonprofit Organizations Work*, Wiesbaden 2004.

ventionen und die Ausschaltung marktwirtschaftlicher Prinzipien unterschieden die Länder Mittel- und Osteuropas aber vom skandinavisch-sozialdemokratischen Modell.

Es wurde daher verschiedentlich der Versuch unternommen, die Strukturmuster der sozialen Sicherung in Mittel- und Osteuropa in einem eigenen Typ zu erfassen. *Ulrike Götting*¹¹ hat in ihrer umfassenden Studie zur sozialstaatlichen Transformation in Mittel- und Osteuropa drei Charakteristika des sozialistischen Wohlfahrtsstaates herausgearbeitet. Demzufolge zeichnete sich der sozialistische Wohlfahrtsstaat durch die Einlagerung sozialpolitischer Funktionen direkt in das Beschäftigungssystem aus, was zu einer Suspendierung des Marktmechanismus bei der Wohlfahrtsproduktion führte, oder – in der Terminologie Esping-Andersens – mit einem totalen Dekommodifizierungseffekt einherging. Darüber hinaus beschränkte sich die soziale Sicherung auf die Gemeinschaft der Werktätigen, und sie basierte schließlich auf dem autoritär begründeten allumfassenden Versorgungsanspruch des Staates, der freilich andere Formen der sozialen Sicherung, insbesondere die Familie und Freundschaftsnetzwerke, als ›Ausfallbürgen‹ tolerieren musste, da er nicht in der Lage war, die zumeist sogar in der Verfassung niedergeschriebenen umfassenden sozialen Leistungen zu erbringen.

Nach der samtene Revolution von 1989/90 stand in allen postsozialistischen Staaten außer Frage, dass institutionelle Reformen der Sozialpolitik unerlässlicher Bestandteil des Transformationsprozesses sind und sich am staatspaternalistischen System keinesfalls festhalten ließ. Allerdings hatte in allen vier Visegrád-Ländern die wirtschaftliche und politische Neustrukturierung Priorität vor der Reform der Sozialsysteme. *Claudia Yvette Matthes*¹² zeigt, dass die Höhe der staatlichen Sozialleistungen in den frühen 1990er Jahren als Kompensation für die Folgen der Preisliberalisierung und der Privatisierung zunächst unangetastet blieben. Obschon in den meisten Visegrád-Ländern liberaldemokratische Regierungen Wohlfahrtsregime propagierten, die sich am US-amerikanischen Vorbild des residuellen Wohlfahrtsarrangements orientierten, ließen sich diese Vorstellungen nicht gegen die Interessen einer Bevölkerung durchsetzen, die den Staat noch immer als Hauptgaranten der sozialen Sicherheit betrachtet. *Zdenka Mansfeldová* u. a. können beispielsweise anhand von Daten

¹¹ *Ulrike Götting*, Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa. Eine Zwischenbilanz, Opladen 1998, 77–84.

¹² *Claudia-Yvette Matthes*, Die Reform der Kranken- und Rentenversicherung in Ostmitteleuropa – Policy Outcomes und politisch-institutionelle Konstellationen, in: *Aurel Croissant/Gero Erdmann/Friedbert Rüb* (Hg.), Wohlfahrtsstaatliche Politik in jungen Demokratien, Wiesbaden 2004, 131–152.132–135.

aus der Studie *Consolidation of Democracy in Central Europe* belegen, dass die postsozialistischen Bevölkerungen in Mittel- und Osteuropa einer stärkeren Gewichtung der Eigenvorsorge im sozialpolitischen Arrangement mehrheitlich eine Absage erteilen und stattdessen dem Staat die Funktion einer umfassenden Daseinvorsorge zuschreiben.¹³

Grundsätzlich ist *Stephan Lessenich* und *Ulrike Götting* zuzustimmen, die festhalten, dass die mittel- und osteuropäischen Transformationsprozesse „nicht in Fertigbauweise nach westlichem Muster – sei es nun als Modell ›Volksh Heim‹ oder als Modell ›Waisenhaus‹ – errichtet werden, sondern mit einem großen Maß an handwerklicher Eigenleistung, das ganz unterschiedliche und teilweise auch skurril anmutende bauliche Konstruktionen entstehen lässt.“¹⁴

Sind dennoch Gemeinsamkeiten der Entwicklung postsozialistischer Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa zu erkennen? In allen Visegrád-Staaten wurde relativ zügig die Finanzierungsweise der Sozialsysteme angegangen, indem eine Trennung von Sozialpolitik und Staatshaushalt erfolgte. Beispielsweise haben Ungarn, Tschechien und die Slowakei die Finanzierung ihrer Krankenversicherungen Anfang der 1990er Jahre von einer Steuer- auf eine Beitragsfinanzierung umgestellt.¹⁵ Darüber hinaus lassen sich in allen Transformationsländern Mittel- und Osteuropas einige gemeinsame Entwicklungslinien ausmachen.¹⁶ Das staatspaternalistische Prinzip, die soziale Sicherung auf die Werk tätigen zu beschränken, wurde aufgegeben und auf Gruppen ausgeweitet, die vom sozialistischen Wohlfahrtsmodell exkludiert wurden (Behinderte, Alkoholranke, Sinti und Roma, Obdachlose etc.). Allerdings wurde der Ausbau der Sozialhilfe nur in geringem Maße vorangetrieben, was in vielen Bereichen, etwa bei personenbezogenen Diensten wie der Pflege und Behindertenbetreuung, zu einem weitgehend rudimentären Wohlfahrtsmodell geführt hat, das an das liberale Modell im Sinne Esping-Andersens erinnert. Demgegenüber bieten die zu Zeiten des Sozialismus ausgebauten Sektoren des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements, wie etwa das Gesundheitswesen, nach wie vor eine relativ umfassende Versorgung. Allerdings haben zahlreiche Leis-

¹³ Vgl. *Zdenka Mansfeldová u. a.*, *Civil Society in Transition: Civic Engagement and Non-profit Organizations in Central and Eastern Europe after 1989*, in: *Annette Zimmer/ Eckhard Priller (Hg.)*, *Future of Civil Society* (Anm. 10), 99–119, 110.

¹⁴ *Ulrike Götting/Stephan Lessenich*, *Sphären sozialer Sicherheit. Wohlfahrtsstaatliche Regimeforschung und gesellschaftliche Transformation*, in: *Stephan Lessenich/Ilona Ostner (Hg.)*, *Welten des Wohlfahrtspluralismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive*, Frankfurt/M. 1998, 271–317, 311.

¹⁵ Vgl. *Claudia-Yvette Matthes*, *Reform* (Anm. 12), 133.

¹⁶ Vgl. ausführlich *Ulrike Götting*, *Transformation* (Anm. 11), Kapitel 7 (261–284) sowie *János Kovács*, *Approaching* (Anm. 4), 185–190.

tungskürzungen eine schleichende Absenkung des staatlichen Leistungsniveaus zur Folge gehabt.

Die wohlfahrtsstaatlichen Reformen der vergangenen Jahre haben schließlich zu einer deutlichen Gewichtsverlagerung im *Welfare Mix* der Visegrád-Länder geführt. *Ulrike Götting* kann hier einige generelle Tendenzen ausmachen: Demnach hat die Bedeutung des Marktes in den vergangenen Jahren erheblich an Bedeutung gewonnen, etwa durch die Beteiligung der Patienten an der Medikamentenfinanzierung oder die teilweise Einführung privater Pflichtversicherungen im Gesundheits- und Krankenversicherungssektor. Konservative Elemente im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement Mittel- und Osteuropas sind insbesondere in den Rentenversicherungssystemen zu beobachten, die auf eine Umlagefinanzierung umgestellt wurden und sich nun – wenn auch z.T. begrenzt – an der Anzahl der Beitragsjahre und der Höhe des vorherigen Einkommens orientieren.¹⁷ Schließlich hat sich im *Welfare Mix* der Visegrád-Länder in den vergangenen Jahren der Dritte Sektor zu einem wichtigen Anbieter zahlreicher sozialer Dienstleistungen entwickelt und wird in jüngster Zeit auch mehr oder minder zielgerichtet in die *Social Policy* eingebunden, wie im Folgenden gezeigt werden soll.

3. DER DRITTE SEKTOR ALS WOHLFAHRTSSTAATLICHES REFORMINSTRUMENT IN MITTEL- UND OSTEUROPA

Für die erste Phase der Transformation, der Krise des alten Regimes, waren die dem Dritten Sektor als »organisierter Zivilgesellschaft«¹⁸ zuzurechnenden Organisationen und Bewegungen als Schubkräfte des demokratischen Wandels von zentraler Bedeutung. Man erinnere sich nur an *Solidarnosc* in Polen oder an die Bewegung *Charta 77* in Tschechien. Neben den Dissidentengruppen, die im Anfang größtmäßig kaum von Bedeutung waren, gab es damals in allen Visegrád-Ländern ein breites Spektrum von vergleichsweise politisch angepassten so genannten »Vorfeldorganisationen«, wie z. B. Gewerkschaften oder auch vereinsähnliche Gruppierungen in den Bereichen Sport, Kultur und Freizeit, die weitgehend unter staatlicher Kontrolle standen, z.T. vom jeweiligen Regime finanziert wur-

¹⁷ Vgl. *Ulrike Götting*, Transformation (Anm. 11), Kapitel 7 (261–284); zu den Rentenversicherungssystemen vgl. *Claudia-Yvette Matthes*, Reform (Anm. 12), 134.

¹⁸ *Helmut Anbeier/Eckhard Priller/Annette Zimmer*, Zur zivilgesellschaftlichen Dimension des Dritten Sektors, in: Hans-Dieter Klingemann/Friedhelm Neidhardt (Hg.), Die Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung, Berlin 2001, 71–98, 71.

den und mitunter auf Zwangsmitgliedschaft basierten.¹⁹ Spätestens aber seit den 1980er Jahren nahm die Entstehung solcher Gruppen und Vereinigungen deutlich zu, die in mehr oder minder organisierter Form das Machtmonopol des Staates in Frage stellten und es auch verstanden, unorganisierte Interessen abseits vom politischen System zu bündeln. Zwar reagierte das politische System auf diese Organisationen – etwa in Polen oder in Ungarn – nicht durchweg restriktiv. Je nach politischer Großwetterlage ließ man sie durchaus »an der langen Leine« gewähren, so dass es etwa in Polen Organisationen wie der Kinderrechtsliga gelang, weitgehend unabhängig vom Staat zu agieren.²⁰ An eine offizielle Anerkennung oder gar an eine Berücksichtigung und Einbindung in wohlfahrtsstaatliche Politiken war jedoch nicht zu denken. Der Staatszentrismus war gerade auch bei der wohlfahrtsstaatlichen Leistungserstellung ein Charakteristikum des ehemaligen Ostblocks.²¹

In der Endphase der sozialistischen Systeme, in der sich die Diskrepanz zwischen realsozialistischer Wirklichkeit und angestrebter Zielsetzung zunehmend offenbarte und sich die administrative und politische Leistungsfähigkeit des Staates drastisch verschlechterte, manifestierten sich Dissidentenbewegungen aber schließlich dermaßen, dass es den sozialistischen Regimen nicht mehr gelang, diese unter Kontrolle zu halten. Der Staat sah sich einer »organisierten Zivilgesellschaft« gegenüber, die Protest zu artikulieren und zu bündeln verstand, dabei auf das Engagement weiter Bevölkerungsteile zurückgreifen konnte und damit nicht unerheblich zur Auflösung des alten politischen Systems beitrug.²² Die zivilgesellschaftlichen Bewegungen destabilisierten in dieser Phase des Transformationsprozesses aber nicht nur das alte Regime, sie stellten gleichzeitig auch ein Rekrutierungsreservoir für die Besetzung der im Entstehen begriffenen neuen Institutionen.

¹⁹ Vgl. *Jan Kubik*, Between the State and Networks of »Cousins«: The Role of Civil Society and Noncivil Associations in the Democratisation of Poland, in: Nancy Bermeo/ Peter Nord (Hg.), *Civil Society before Democracy. Lessons from Nineteenth-Century Europe*, New York 2000: 181–207, 193, sowie *Zdenka Mansfeldová u. a.*, *Civil Society in Transition* (Anm. 13), 103.

²⁰ *Marek Rymysza u. a.*, From Solidarity to Subsidiarity: The Nonprofit Sector in Poland, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.), *Future of Civil Society* (Anm. 10), 571–614, 581.

²¹ Zur Transformation postsozialistischer Wohlfahrtspolitiken vgl. die zahlreichen Arbeitspapiere und Detailstudien des SOCO-Projektes am Institut für die Wissenschaft vom Menschen, Wien. Im Internet: www.iwm.at.

²² Vgl. *Zdenka Mansfeldová/Máté Szabó*, Zivilgesellschaft im Transformationsprozeß Ost-Mitteuropas: Ungarn, Polen und die Tschechoslowakei, in: Wolfgang Merkel (Hg.), *Systemwechsel 5. Zivilgesellschaft und Transformation*, Opladen 2000, 89–114, 93.

Mit dem Übergang zum demokratischen Rechts- und Verfassungsstaat erfolgte die Legalisierung des Dritten Sektors. Jetzt waren die Gruppierungen mit der Herausforderung konfrontiert, sich in das demokratische System zu integrieren und damit den Wandel vom Opponenten gegen den Staat hin zu stabilisierenden und konsolidierenden Trägern des Transitionsprozesses zu vollziehen. Damit konstituierte sich auf dem Fundament, das die Dissidentenbewegungen im Vorfeld des Zusammenbruchs der alten Systeme gelegt hatten, erstmals nach Jahrzehnten autoritärer Herrschaft ein legaler Dritter Sektor.²³

Betrachtet man die Entwicklung des Dritten Sektors in der Zeit direkt nach 1989, so kann man einen rasanten Aufschwung ausmachen. Unmittelbar mit Inkrafttreten der neuen Verfassungen und der damit verbundenen Garantie des Vereinigungsrechts erlebte der Dritte Sektor in den Visegrád-Ländern einen wahren Organisationsgründungsboom. Etwa Dreiviertel der heutigen Organisationen der ›organisierten Zivilgesellschaft‹ sind nach 1990 entstanden.²⁴ Organisationen des Dritten Sektors gründeten sich auf allen Gebieten, der Hauptanteil der Neugründungen ließ sich jedoch in den Visegrád-Ländern in jenen Bereichen feststellen, die unter der Kategorie ›anwaltschaftliche Tätigkeit‹ subsumiert werden können, also vor allem auf dem Gebiet des Umweltschutzes, der Demokratieförderung, des Minderheitenschutzes sowie bei Organisationen, die sich für Gruppen einsetzen, die vom sozialistischen System jahrzehntelang keinerlei oder nur unzureichende Unterstützung erwarten konnten, wie etwa Drogensüchtige, HIV-Infizierte, Homosexuelle, ethnische Minderheiten etc.²⁵

Allerdings begann mit der so genannten demokratischen Institutionalisierung und Konsolidierung²⁶ ab Mitte der 1990er Jahre für den Dritten Sektor in den Visegrád-Ländern eine problematische Periode, die von Zeitzeugen als Phase der Unsicherheit charakterisiert wird. Einerseits schwächte sich die Gründungseuphorie der ersten Jahre deutlich ab, und bei zahl-

²³ Nach Jan Kubik, *Between the state* (Anm. 19) sind hier verschiedene Organisationstypen zu differenzieren: nämlich erstens reformierte sozialistische Vorfeldorganisationen, die nun tatsächlich unabhängig vom Staat agierten, Absplittierungen von diesen Vorfeldorganisationen, die charakteristisch für den neu gewonnenen Interessenpluralismus sind, Neugründungen von Organisationen, die häufig Institutionalisierungen zivilgesellschaftlicher Bewegungen darstellen, sowie schließlich wiederbelebte Organisationen, die ihre Wurzeln noch in der Zeit vor der autoritären Herrschaft hatten.

²⁴ *Pavol Frič*, *Political Developments after 1989 and their Impact on the Nonprofit Sector*, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.), *Future of Civil Society*, (Anm. 10), 221–247, 234.

²⁵ Vgl. hierzu auch die Profile der Visegrád-Staaten in ebd.

²⁶ Zur Systematisierung von Transformationsprozessen vgl. *Wolfgang Merkel*, *Systemtransformation*. Opladen 1999, 119–169.

reichen Bürgern ließ sich ein zunehmendes Desinteresse an öffentlichen Problemen und ein Rückzug in die Privatsphäre feststellen.²⁷ Andererseits begannen die nationalen Regierungen in allen Ländern, insbesondere aber in der zu dieser Zeit semiautoritär regierten Slowakei, eine eher reservierte bis sogar ablehnende Haltung gegenüber dem Sektor und seinen Organisationen einzunehmen. So wurden u. a. gesetzliche Regelungen, die sich steuerrechtlich günstig für Organisationen des Dritten Sektors ausgewirkt hatten, zurückgenommen. Diese restriktive Haltung wurde vor dem Hintergrund einer zunehmenden Infragestellung der Legitimität zivilgesellschaftlicher Organisationen eingenommen, die in den Augen einiger Regierungen aufgrund ihres nicht vorhandenen Wählermandats in ihrem Einfluss zurückgedrängt werden sollten. Als Beispiel hierfür ist die in Tschechien leidenschaftlich geführte Debatte zwischen Staatspräsident *Vaclav Havel*, der als glühender Verfechter einer starken Zivilgesellschaft auftrat, und Ministerpräsident *Vaclav Klaus*, der dem Dritten Sektor einen Mangel an Legitimität anlastete, anzuführen.²⁸ Mit Blick auf die Rolle der ›organisierten Zivilgesellschaft‹ im Kontext des *Welfare Regimes* ist ferner zu berücksichtigen, dass es den post-kommunistischen Parteien zwischenzeitlich gelungen war, sich zu re-etablieren.²⁹ Eine Veränderung des klassischen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements mit einer ausdrücklich positiven Haltung gegenüber dem Dritten Sektor und seinen Organisationen war von dieser Seite nur bedingt zu erwarten. Entsprechendes galt jedoch auch für die konservativen Parteien, die – wie etwa in Tschechien – ganz auf eine neo-liberale Reformpolitik setzten und insofern im Hinblick auf die Reform des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements vorrangig marktwirtschaftlich orientierte Lösungen favorisierten.³⁰

Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass das im Stichjahr 1995 im Rahmen des vergleichenden *Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Projects* ermittelte statistische Profil des Sektors in Osteuropa eine Schwäche im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungserstellung deutlich macht.³¹ Demzufolge waren nur sehr wenige Beschäftigungsverhält-

²⁷ Vgl. *Pavol Frič*, *Political Developments* (Anm. 24), 237 sowie *Z. Mansfeldová/M. Szábó*, *Zivilgesellschaft* (Anm. 22), 105.

²⁸ Vgl. *Pavol Frič* et. al., *Defining the Nonprofit Sector: The Czech Republic*, Baltimore 1998, 7.

²⁹ Vgl. *Florian Grotz*, *Politische Institutionen und post-sozialistische Parteiensysteme in Ostmitteleuropa*, Opladen 2000.

³⁰ *Tomáš Kostelecký*, *Political Parties after Communism. Developments in East-Central Europe*, Baltimore-London 2002, 135–138.

³¹ Vgl. *Lester M. Salamon*, *Der Dritte Sektor im internationalen Vergleich*, in: Eckhard Priller/Annette Zimmer (Hg.): *Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat?* Berlin 2000, 29–56, 50–52.

nisse in den typischerweise dem Wohlfahrtssektor zuzuordnenden Organisationen auszumachen. Gleichzeitig lässt sich anhand der ermittelten Daten aber zum einen auch das ›sozialistisches Erbe‹ des Sektors und zum anderen seine Stärke in den eher von den Dissidentenbewegungen geprägten Bereichen erkennen.

4. DER DRITTE SEKTOR IN DER NEUAUSRICHTUNG DES WELFARE MIX

Bei der Betrachtung, wie der Dritte Sektor als Wohlfahrtsproduzent in ein *Welfare Regime* eingebettet ist, wird in der Regel auf die Typologie von Esping-Andersen Bezug genommen und die spezifische Position zivilgesellschaftlicher Organisationen im liberalen, sozialdemokratischen und konservativen *Welfare Regime* idealtypisch charakterisiert.³²

Typisch für das liberale wohlfahrtsstaatliche Arrangement sind vergleichsweise niedrige staatliche Sozialausgaben. Starke ideologische und politische Widerstände gegen eine Ausweitung staatlicher Sozialleistungen und eine klare Bevorzugung privater sozialer Maßnahmen liegen diesem Regime zugrunde. Es handelt sich um einen *residual welfare state*, der im Bereich der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen jedoch einen breiten Raum für private Anbieter, und zwar sowohl zivilgesellschaftliche als auch kommerzielle Organisationen bereithält. Folgerichtig werden aus einer *supply-side*-Perspektive zivilgesellschaftliche Organisationen gleichgesetzt mit privat-kommerziellen Anbietern. Die Zusammenarbeit zwischen dem Staat und den Erstellern sozialer Dienstleistungen ist vertragsbasiert und wird unter Konkurrenzbedingungen gestaltet, wobei zivilgesellschaftliche und privat-kommerzielle Anbieter miteinander um den Zuschlag für staatliche Kontrakte konkurrieren. Staatlicherseits werden Organisationen des Dritten Sektors insofern nicht als Ersteller sozialer Dienstleistungen privilegiert, als ihnen keine Sonderrechte bei der Einwerbung von Kontrakten eingeräumt werden. Gleichwohl genießen Organisationen des Dritten Sektors auch in diesem Modell gegenüber privat-kommerziellen Anbietern eine Sonderstellung, da sie als gemeinnützige Organisationen steuerrechtlich begünstigt sind und Spenden und Sponsoringgelder einwerben können. Die Zusammenarbeit zwischen Staat und Drittem Sektor wird in diesem Modell von einer aus-

³² Vgl. *Gøsta Esping-Andersen, Three Worlds* (Anm. 2); außerdem *Thomas Janoski, Citizenship and Civil Society*, Cambridge 1997.

geprägten *Contract Culture* geprägt.³³ NPO sind in Organisationsverhalten und -kultur in hohem Maße unternehmensähnlich und legen einen deutlichen Schwerpunkt auf Effizienz und Professionalität. Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, d. h. aus Gebühren für Dienstleistungen, sind ihre wichtigste Einkommensquelle.

Das sozialdemokratische Regime markiert in gewisser Weise den Gegenpol zum liberalen Modell. Die Sozialausgaben sind hier hoch. Es wird eine große Auswahl sozialer personenbezogener Dienstleistungen angeboten, die staatlich finanziert sind und auch von staatlichen Einrichtungen erstellt werden. Insofern bleibt im sozialdemokratischen Regime für den Nonprofit-Sektor bei der sozialen Dienstleistungserstellung kaum Raum.

Das sozialdemokratische Regime darf jedoch nicht gleichgesetzt werden mit den staatssozialistischen *Welfare Regimes* der Länder des ehemaligen Ostblocks. Ein wesentlicher Unterschied besteht darin, dass im sozialdemokratischen Modell die Erstellung sozialer Dienstleistungen dezentral erfolgt und schwerpunktmäßig von den Kommunen geleistet wird. Ein derart rigider Zentralismus, wie er den sozialistischen *Welfare Regimen* zu eigen war, ist dem sozialdemokratischen Regime fremd. Gemeinsamkeiten bestehen jedoch im Hinblick auf die geringe Bedeutung gemeinnütziger Organisationen für die Wohlfahrtsproduktion. Allerdings lässt sich aktuell feststellen, dass klassischerweise dem sozialdemokratischen Regimetyp zugeordnete Wohlfahrtsstaaten – wie etwa Schweden – zivilgesellschaftliche Organisationen zunehmend als gegenüber staatlichen Einrichtungen alternative Ersteller von sozialen Dienstleistungen entdecken.³⁴

Das konservative Wohlfahrtsstaatsarrangement ist im Hinblick auf die Höhe der Sozialausgaben in die Nähe des sozialdemokratischen Regimes einzuordnen, während es im Hinblick auf den Raum, den es der Wohlfahrtsproduktion durch zivilgesellschaftliche Organisationen einräumt, eher mit dem liberalen Regime zu vergleichen ist. Im Gegensatz zum liberalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement kommt jedoch im konservativen Regime den NPO eine gegenüber privat-kommerziellen Anbietern deutlich privilegierte Stellung im Rahmen sozialer Dienstleistungserstellung zu. Sehr deutlich kam dies in der spezifischen Interpretation des Sub-

³³ Vgl. *Steven Rathgeb Smith/Michael Lipsky*, Nonprofits for Hire. The Welfare State in the Age of Contracting. Cambridge 2000, Kapitel II (43–170).

³⁴ Zu Schweden vgl. *Filip Wijkström*, Neuer Schwerpunkt oder neue Rolle? Der schwedische Nonprofit-Sektor in den 90er Jahren, in: Eckhard Priller/Annette Zimmer (Hg.), Der Dritte Sektor (Anm. 31) 77–99.

sidiaritätsprinzips in Deutschland zum Ausdruck, denn hier waren die Einrichtungen der deutschen Wohlfahrtsverbände lange Zeit vor jeglicher privat-kommerzieller Konkurrenz geschützt.³⁵ Die Kooperation zwischen Staat und gemeinnützigen Organisationen wird im konservativen Regime auch als »korporatistisch«³⁶ charakterisiert, und zwar weil staatlicherseits die Einräumung einer privilegierten Stellung bei der sozialen Dienstleistungserstellung nur bestimmten, zu Dachverbänden zusammengeschlossenen Dritte-Sektor-Organisationen eingeräumt wird.³⁷ Dies hat einerseits eine schleichende Bürokratisierung der Organisationen zur Folge, die von Seiten der Bevölkerung zunehmend als integraler Bestandteil einer staatlichen sozialen Dienstleistungserstellung wahrgenommen werden. Andererseits wirkt die Privilegierung innovationshemmend, da gemeinnützige Organisationen außerhalb des privilegierten *Wohlfahrtskartells* keine Aussicht auf eine staatliche Förderung haben.

Im Gegensatz zum liberalen Modell finanzieren sich die Organisationen in diesem Regime überwiegend durch staatliche Transferzahlungen, die aber klassischerweise nicht unter Wettbewerbsbedingungen, sondern aufgrund einer historisch gewachsenen Privilegierung der Organisationen als Partner sozialstaatlicher Dienstleistungserstellung vergeben werden. *Tabelle 1* stellt die einzelnen Modelle gegenüber und verdeutlicht ihre Charakteristika.

Wie mit Blick auf Entwicklungen in einem klassisch sozialdemokratisch geprägten *Welfare Regime* bereits angedeutet, lassen sich aktuell deutliche Verschiebungen hinsichtlich der historisch gewachsenen Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den verschiedenen *Welfare Regimes* feststellen. Generell lässt sich zum einen festhalten, dass die so genannte *Contract Culture*, die staatlicherseits vorgenommene Vergabe von Aufträgen an Organisationen des Dritten Sektors unter Konkurrenzbedingungen, deutlich zugenommen hat, wobei entweder NPO untereinander

³⁵ Vgl. *Christoph Sachße*, Verein, Verband und Wohlfahrtsstaat: Entstehung und Entwicklung der »dualen« Wohlfahrtspflege, in: Thomas Rauschenbach/Christoph Sachße/Thomas Olk (Hg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, Frankfurt/M. 1995, 123–149, 127.

³⁶ *Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier*, *Defining the Nonprofit Sector: A Cross-National Analysis*, Manchester 1997, 227.

³⁷ Im Rahmen der Nonprofit-Forschung wird unter *Corporate Third Sector Regime* in Anlehnung an *Esping-Andersen*, *Social foundations* (Anm. 8) eine *Embeddedness* von in der sozialen Dienstleistungserstellung tätigen Nonprofit-Organisationen verstanden, wobei die Organisationen in enger Kooperation mit staatlichen Institutionen zusammenarbeiten und sich überwiegend aus öffentlichen Mitteln speisen; vgl. dazu auch *Dennis R. Young*, *Alternative Models of Government – Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives*, in: *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 29 (2000) 1, 149–172.

der oder aber auch NPO mit privat-kommerziellen Anbietern konkurrieren. Zum anderen kann man eine Neu-Interpretation des Subsidiaritätsprinzips beobachten, wobei im Gegensatz zum konservativen Modell der Einbindung von Dritte-Sektor-Organisationen keine Privilegierung einzelner, zu Dachverbänden zusammengeschlossener NPO mehr erfolgt, sondern der Staat dem Sektor als Ganzes eine herausgehobene Stellung als ›organisierter Zivilgesellschaft‹ einräumt und mit den Organisationen des Sektors auf unterschiedlichen Policy-Ebenen einen Vertrag bzw. einen *Contract* im Dienst der gegenseitigen Anerkennung und der Intensivierung der Kooperation abschließt.³⁸ Dabei gibt es zwar durchaus auch Privilegierungen einzelner NPO, so z. B. die der katholischen Kirche nahe stehenden sozialen Dienstleister in Polen, der Staat scheut aber langfristige Vertragsverhältnisse, wie sie etwa im deutschen Korporatismus vorzufinden sind. Typischer Effekt dieser Einbindung von NPO in den *Welfare Mix* der Visegrád-Länder ist eine Konzentration des Dritten Sektors auf Arbeitsfelder, die die staatliche Wohlfahrtspolitik nicht oder in nicht ausreichendem Maße abdeckt (z. B. bei Pflegediensten), um sich so als Partner des Staates unverzichtbar zu machen.

	Liberales Modell	Sozialdemokratisches Modell	Konservatives Modell	Rekombinantes Modell
Staatliche Sozialausgaben	niedrig	sehr hoch	mittel bis hoch	mittel bis hoch
Einbindung der NPO	Konkurrenzsituation zu kommerziellen Anbietern	geringe bis keine Einbindung	Privilegierung/Schutz vor kommerzieller Konkurrenz	teils Privilegierung, teils Konkurrenzsituation zu kommerziellen Anbietern
Hauptanbieter sozialer Dienstleistungen	Markt und Dritter Sektor	Staat	Dritter Sektor	Staat und Dritter Sektor
Typische Effekte der Einbindung	Professionalisierung und Marktorientierung der NPO	Marginalisierung von NPO im Bereich der sozialen Dienste	Herausbildung von Wohlfahrtkartellen	Konzentration auf ›blinde Flecken‹ der staatlichen Sozialpolitik

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 1: Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen in den Wohlfahrtsstaat im Modellvergleich

³⁸ Vgl. *Jeremy Kendall*, Dritter Sektor und Dritter Weg in Großbritannien, in: Eckhard Priller/Annette Zimmer, *Der Dritte Sektor* (Anm. 31), 121–156.

Betrachtet man diese beiden Entwicklungen im Zusammenspiel, so lässt sich hinsichtlich der Einbindung von Organisationen des Dritten Sektors in die soziale Dienstleistungserstellung die Entwicklung eines Mischtypus (»rekombinanter Wohlfahrtsstaat«³⁹) konstatieren, der Elemente des liberalen und des konservativen Regimes miteinander vereinigt. Während vom konservativen Regime teilweise die privilegierte Stellung zivilgesellschaftlicher Organisationen, insbesondere gegenüber privat-kommerziellen Konkurrenzangeboten sozialer Dienstleistungen übernommen wird, wird gleichzeitig vom liberalen Regime das Vertrags- und Wettbewerbsmoment adaptiert und die Ausgestaltung der Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen als zeitlich befristetes Vertragsverhältnis gestaltet, um dessen Einwerbung die NPO, aber auch private Anbieter konkurrieren.⁴⁰

Vor diesem Szenario unterschiedlicher Modelle der funktionalen Einbettung von Organisationen des Dritten Sektors in wohlfahrtsstaatliche Arrangements sowie der derzeitigen Weiterentwicklung und des Umbaus der klassischen wohlfahrtsstaatlichen Regime ergibt sich die Frage: Welchen Stellenwert räumen die Visegrád-Länder im Rahmen ihrer Transformation und Umgestaltung der staatssozialistischen Wohlfahrtsstaaten dem Dritten Sektor ein? Auf der Basis erster Ergebnisse des eingangs erwähnten *focs-Projektes* wird im Folgenden versucht, eine Antwort auf diese Frage zu geben.

5. DIE MODERNISIERUNG DES WOHLFAHRTSSTAATLICHEN ARRANGEMENTS

Als interessantes Ergebnis des *focs-Projektes* ist festzuhalten, dass man nach 1998 in allen Visegrád-Staaten eine deutliche Verbesserung der ge-

³⁹ Vgl. Anm. 3.

⁴⁰ Dieser neue Typus einer Einbindung des Dritten Sektors und seiner Organisationen in das wohlfahrtsstaatliche Arrangement lässt sich derzeit in besonders starker Ausprägung auch in Großbritannien beobachten. Hier wurde in den vergangenen Jahren von der Regierung *Tony Blairs* mehr oder minder bewusst – in jedem Fall jedoch hochgradig zentralisiert – der Versuch unternommen, NPO verstärkt in die Pflicht und gleichzeitig den Staat als Erbringer wohlfahrtsstaatlicher Leistungen aus der Verantwortung zu nehmen. Ein Resultat dieser Politik ist die Herausbildung wettbewerbsorientierter Vertragsprogramme und gesteuerter Quasimärkte, die zu einer weiteren Expansion des britischen Nonprofit-Sektors über stärkere privatwirtschaftliche und staatliche Zuwendungen führen werden; vgl. *Nicolas Deakin*, Putting Narrow-mindedness out of Countenance: The UK Voluntary Sector in the New Millennium, in: Helmut K. Anheier/Jeremy Kendall (Hg.), *Third Sector Policy at the Crossroads: An International Nonprofit Analysis*, London 2001, 7–28.

gesetzlichen Rahmenbedingungen für die ›organisierte Zivilgesellschaft‹ feststellen kann. Diese Verbesserung kommt selbstverständlich auch den im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungserstellung tätigen Organisationen des Dritten Sektors zugute, die inzwischen im *Welfare Mix* der sozialen Dienstleistungserstellung eine wenn auch nicht prominente, so doch beachtliche Position inne haben, die jedoch, wie die Zusammenstellung der im Rahmen des *focs-Projektes* erzielten Ergebnisse zeigt (Tabelle 2), noch keineswegs gesichert ist.

Höhe staatlicher Sozialausgaben	<ul style="list-style-type: none"> • gering bis mittel
Einbindung von Organisationen des Dritten Sektors	<ul style="list-style-type: none"> • Einführung der Public Benefit Corporation • steuerrechtliche Begünstigungen, insbesondere die 1%-Einkommensteuerregelung • Konkurrenz zwischen NPO und kommerziellen Anbietern gering ausgeprägt • Konkurrenz zwischen NPO bei Privilegierung staatlich gegründeter NPO
Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Dezentralisierung wohlfahrtsstaatlicher Politik • de jure: Privatisierung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen • Nachlassende Attraktivität für Engagement in NPO
Haupttätigkeitsfelder von NPO in der Wohlfahrtspflege	<ul style="list-style-type: none"> • Altenhilfe • Behindertenhilfe • Jugendhilfe • Aus- und Weiterbildungseinrichtungen
Haupttätigkeitsfelder des Staates	<ul style="list-style-type: none"> • Rentensystem • Gesundheitssystem (Krankenhäuser) • (sozialer) Wohnungsbau • Arbeitslosenhilfe
Haupttätigkeitsfelder des Marktes	<ul style="list-style-type: none"> • Private Rentenversicherung • Pflegeeinrichtungen • Gesundheitssystem (freie Ärzte) • Bildungswesen (v. a. Hochschulen)
Quelle: Eigene Darstellung	

Tabelle 2: Die Neuausrichtung des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements der Visegrád-Staaten in der Übersicht

Hinsichtlich der Veränderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen ist an erster Stelle die Schaffung einer eigens auf die Bedarfe von als Dienstleistern tätigen NPO zugeschnittenen Rechtsform zu nennen. Die *Public Benefit Corporation* wurde inzwischen mehr oder weniger in allen Visegrád-Staaten eingeführt.⁴¹ Hierbei handelt es sich um eine Rechtsform,

⁴¹ Vgl. *Karla Simon/Leon E. Irish*, Tax Preferences for Non-Governmental Organizations, in: *Maecenata Aktuell* 38 (Februar 2003), 2–20, 10.

die im Prinzip speziell auf die Bedarfe von gemeinnützigen Dienstleistern zugeschnitten ist. Anders als in den westeuropäischen Ländern, wo der gemeinnützige Status der Organisationen nicht qua Rechtsform gegeben ist, sondern erst durch das Steuerrecht – wie z. B. in Deutschland durch die Regelungen der Abgabenordnung – erfolgt, wird in den Visegrád-Staaten durch die Rechtsform die im Vergleich zur privatwirtschaftlichen Konkurrenz besondere Stellung der *Public Benefit Corporation* dokumentiert. Die spezielle Rechtsform ermöglicht es den NPO, in steuerlich begünstigter Form gemeinnützige Dienstleistungen ähnlich wie ein kommerzieller Betrieb zu produzieren.⁴²

Doch auch bei der steuerrechtlichen Begünstigung des Dritten Sektors sind die osteuropäischen Länder inzwischen neue Wege gegangen. Zwar werden analog zur Situation in Westeuropa in den Visegrád-Staaten NPO im Steuerrecht privilegiert, wobei spezielle Organisationen, wie z. B. in Polen insbesondere jene, die der katholischen Kirche nahe stehen, ganz erhebliche Vergünstigungen genießen.⁴³ Darüber hinaus wurde in Ungarn das sog. 1%-Gesetz eingeführt, das es den Bürgern ermöglicht, ein Prozent ihrer Einkommensteuer direkt an eine Dritte-Sektor-Organisation ihrer Wahl zu überweisen.⁴⁴ Ähnliche Steuergesetzesvorhaben werden gegenwärtig auch in Polen und der Slowakei diskutiert; ihre Verwirklichung ist wahrscheinlich. Organisationen des Dritten Sektors werden somit in Mittel- und Osteuropa indirekt vom Staat subventioniert. Allerdings ist die Mittelallokation nicht staatlich geregelt, sondern erfolgt durch die freie Wahl der Bürgerinnen und Bürger. Wie das Beispiel Ungarn zeigt, hat dies dazu geführt, dass die NPO in erheblichem Maße um Transparenz bemüht sind.

Ein neuer Weg wird auch hinsichtlich der Einbindung des Dritten Sektors in das jeweilige *Welfare Regime* beschritten. Jedenfalls kam das sozialdemokratische Modell kaum in Frage. Allerdings haben sich die Visegrád-Staaten auch nicht eindeutig für oder gegen das konservative oder das liberale Modell entschieden. Vielmehr erfolgt die Einbindung des Dritten Sektors in das jeweilige wohlfahrtsstaatliche Arrangement nach den Ergebnissen des *focs-Projektes* gegenwärtig durch ein Mischsystem, das Elemente des liberalen und des konservativen Regimes miteinander vereint.⁴⁵ Dabei wird vom konservativen Regime die privilegierte Stellung zivilge-

⁴² Ebd., 11.

⁴³ Hier werden Spendenleistungen an kirchliche Einrichtungen ohne Limit einkommensteuermindernd für den Spender veranlagt.

⁴⁴ *Éva Kuti/Ágnes Vajda*, Citizen's votes for nonprofit activities, in: *Laszlo Harsányi* (Hg.), 1%. Forint Votes for Civil Society Organizations. Budapest 2000, 156–220.

⁴⁵ Vgl. für Tschechien auch *Tomáš Širovátka/Ladislav Rabušic*, The Czech Welfare State

sellschaftlicher Organisationen – insbesondere gegenüber privat-kommerziellen Konkurrenzangeboten – übernommen, wobei die Privilegierung je nach Landestradiation stärker ausgeprägt ist. Beispielsweise genießen in Polen die kirchennahen Einrichtungen eine besondere Position.

Gleichwohl hat man sich auch in *Polen* – trotz zahlreicher Fürsprecher aus dem klerikalen und politischen Lager – nicht für eine Übernahme des Subsidiaritätsprinzips nach deutschem Muster entschieden, das die fast vollständige Ausschaltung des Konkurrenzmomentes beinhaltet. In allen Ländern wurde vom liberalen Modell das Vertrags- und Wettbewerbsmoment adaptiert und die Ausgestaltung der Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und zivilgesellschaftlichen Organisationen als Verhältnis zeitlich befristeter Verträge gestaltet, um deren Einwerbung primär Organisationen des Dritten Sektors konkurrieren, da bisher nur sehr wenige kommerzielle Dienstleister entstanden sind.

In *Tschechien* räumte bekanntlich Staatspräsident *Vaclav Havel* als glühender Vertreter einer Zivilgesellschaft, die sich ihrer anwaltschaftlichen Funktion bewusst ist, aber gleichzeitig eine wichtige Rolle hinsichtlich der Erstellung sozialer Dienstleistungen einnimmt, Organisationen des Dritten Sektors für die Entwicklung und Vertiefung der jungen Demokratie einen ganz zentralen Stellenwert ein. Demgegenüber plädierte Ministerpräsident *Vaclav Klaus* für eine restriktive Position, da seiner Meinung nach zivilgesellschaftliche Organisationen als Ersteller von sozialen Dienstleistungen insofern fehl am Platze seien, als sie der Konkurrenz des Marktes widersprächen und daher eine in neo-liberalem Sinne gerechte Allokation von Gütern und Dienstleistungen verhinderten. Heute unterscheidet man in Tschechien zwischen *Public-Nonprofit-Organisationen* einerseits und genuin zivilgesellschaftlichen Organisationen andererseits. Während Letztere primär *Voice*-Funktionen übernehmen, sind *Public-Nonprofit-Organisationen* aus ehemals staatlichen Einrichtungen hervorgegangen und vorwiegend als soziale Dienstleister tätig.⁴⁶ Diese staatliche Reserviertheit gegenüber Nonprofit-Organisationen wird von tschechischen Dachverbänden des Dritten Sektors auch unter den Mitte-Links-Koalitionen der sozialdemokratischen Ministerpräsidenten *Szeman*, *Špidla* und *Gross* moniert. Allerdings wird der Dritte Sektor als Partner der Regierung immer wichtiger, wie die stetig steigenden Haushaltspositionen

and its Legitimacy, (SOCO Projekt Paper Nr. 62 des Instituts für die Wissenschaft vom Menschen), Wien 1998.

⁴⁶ Vgl. *Pavol Frič/Rochdi Goulli/Olga Vyskočilová*, Small Development within the Bureaucracy Interests: The Nonprofit Sector in the Czech Republic, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.), *Future of Civil Society* (Anm. 10), 615–647, 606–607.

für Dritte-Sektor-Organisationen verdeutlichen. Zudem wurde 1996 eine Kommission eingesetzt, die die Zusammenarbeit zwischen Staat und Drittem Sektor effektiveren soll.⁴⁷

In der *Slowakei* hatte sich die Zivilgesellschaft in spezifisch osteuropäischer Tradition zunächst als ›Gegenregierung‹ bzw. als Alternativmodell zu inakzeptablen politischen Verhältnissen konstituiert. Nach der Ablösung von der Tschechoslowakei 1993 gestaltete sich die politische Transformation problematisch. In dieser Situation einer post-kommunistischen, aber gleichwohl semi-autoritären Herrschaft wurden zivilgesellschaftliche Organisationen zum Rettungsanker der Demokratie. Insofern stand ihre *Voice*-Funktion im Vordergrund. Die Zivilgesellschaft bot die demokratische Alternative jenseits des autoritären Apparates. Doch auch hier wird inzwischen eine mittlere Positionierung angestrebt. Noch verstehen sich zivilgesellschaftliche Organisationen vorrangig als »Wachhund«⁴⁸ der politischen wie wirtschaftlichen Entwicklung des Landes, doch gleichzeitig erfolgt ihr sukzessiver Einbau in die sozialpolitische Dienstleistungserstellung. Dies gilt insbesondere für kirchliche und kirchennahe Organisationen. In der Slowakei hat die katholische Kirche nämlich einen erheblich größeren Einfluss als im sehr säkularen Nachbarland Tschechien.

Ein anderes Bild bietet sich dagegen in *Ungarn*. Hier genossen zivilgesellschaftliche Organisationen bereits zu Zeiten des ›Gulaschkommunismus‹ einige Freiräume und waren z.T. sogar als Anbieter sozialer Dienstleistungen akzeptiert. Nach der Wende fiel der Gründungsboom zivilgesellschaftlicher Organisationen in Ungarn daher im Vergleich zu anderen ehemaligen Ostblock-Ländern geringer aus. Doch hinsichtlich der Akzeptanz zivilgesellschaftlicher Organisationen von Seiten des Staates hat Ungarn unter den zentraleuropäischen Ländern zweifellos eine Vorreiter-Rolle inne. Ungarn war das erste Land unter den ehemaligen Ostblock-Staaten, das für zivilgesellschaftliche Aktivitäten Rechtssicherheit schuf und die Vereinigungsfreiheit garantierte sowie Verein und Stiftung als zivilgesellschaftliche Organisationsformen kodifizierte.⁴⁹ Die *Public Benefit Corporation*, als speziell für nicht oder nur bedingt marktfähige Leistungen und Dienste geschaffene Organisationsform ist ebenso eine

⁴⁷ Vgl. *Matthias Freise*, Externe Demokratieförderung in postsozialistischen Transformationsstaaten. Münster 2004, 182.

⁴⁸ *Helena Kuviková/Danica Hullová*, Watchdog of Political and Economic Power: The Nonprofit Sector in the Slovak Republic, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.), *Future of Civil Society*, (Anm. 10), 635–654, 635.

⁴⁹ Vgl. *Éva Kuti/Istvan Sebestény*, Boom and Consolidation: The Nonprofit Sector in Hungary, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hg.), *Future of Civil Society* (Anm. 10), 655–667, 655–656.

ungarische Erfindung wie die bereits erwähnte ›Ein-Prozent-Steuerregelung‹, die es Einkommensteuerpflichtigen ermöglicht, einen Teil ihrer Steuerschuld direkt an eine als gemeinnützig anerkannte Organisation zu überweisen.

Als weiteres Ergebnis des *focs-Projektes* ist festzuhalten, dass sich in allen untersuchten Staaten – wenn auch mit unterschiedlicher Ausprägung – ein Trend hin zur Kooptierung von Teilen der ›organisierten Zivilgesellschaft‹ feststellen lässt.⁵⁰ Dieser Entwicklung liegt das Bestreben des Staates zugrunde, administrative Aufgaben im Bereich sozialer Dienste und Leistungen aus seinem direkten Zuständigkeitsbereich auszulagern, die vormalig monopolisierte Erbringung sozialer Dienstleistungen zu dezentralisieren und auf die Schultern von NPO zu verteilen. Nicht selten werden hierbei ehemals staatliche Institutionen *de jure* in Nonprofit-Organisationen umgewandelt und damit vom Staat losgelöst. Ihre Finanzierung wird aber weiterhin nahezu vollständig aus dem staatlichen Haushalt gewährleistet. Auch die Einbindung dieser Organisationen in das ›Kontraktmanagement‹ bzw. ihre Finanzierung über zeitlich befristete und eigentlich unter Konkurrenzbedingungen vergebene Verträge ändert insofern nichts an ihrer faktischen ›Staatsnähe‹ und Privilegierung, als die Vergabe der Verträge nicht immer unter fairen Bedingungen erfolgt. Gemäß den Ergebnissen des *focs-Projektes* werden viele dieser nur *de jure*, aber nicht *de facto* privatisierten Organisationen von Mitgliedern der ehemaligen sozialistischen Elite geleitet, denen es aufgrund ihrer guten Beziehungen zur Politik gelungen ist, sich erneut als Elite zu positionieren. Aufgrund ihrer engen Beziehungen zum administrativen Apparat gelingt es ihnen daher häufig, Vorteile bei der Einwerbung staatlicher Zuwendungen zu erzielen. Aufgrund ihrer guten Kanäle zur staatlichen Administration genießen sie somit erhebliche Wettbewerbsvorteile, die nur durch größere Transparenz bei der Vergabe und bei Abbau der für Mittel- und Osteuropa sprichwörtlichen Korruption zu beseitigen wären.

Neben diesem Trend zeigen die Ergebnisse des *focs-Projektes* aber auch, dass sich NPO vor allem in innovativen Bereichen sozialer Dienstleistungserstellung etablieren konnten. Hierbei handelt es sich häufig um Organisationsneugründungen, die sich durch Innovation und Bürgernähe auszeichnen.⁵¹ So weist etwa *Zsuzsa Széman* in ihrer Studie über den Stel-

⁵⁰ Ein Trend, den *Adil Najam* weltweit in allen Wohlfahrtsmodellen ausmachen kann; vgl. *Adil Najam*, The Four-C's of Third Sector-Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementary, and Co-optation, in: *Nonprofit Management and Leadership*, 10 (2000) 4, 375–396.

⁵¹ Vgl. *Martin Potůček*, Not only the Market. The Role of the Market, Government and Civic Sector in the Development of Postcommunist Societies, Budapest 1997.

lenwert von NPO im ungarischen Wohlfahrtssystem nach, dass nahezu alle Neuerungen, vom betreuten Wohnen für ältere Menschen über den Aufbau von Hospizen bis hin zur Betreuung von Drogenabhängigen, auf die Initiative von privaten Organisationen des Dritten Sektors zurückzuführen sind.⁵² Eine ähnliche Aufgabe kommt den kirchennahen Organisationen in der Slowakei und Polen zu, die hier vielfach neue personenbezogene Dienstleistungen eingeführt haben.⁵³

Die Etablierung von Dritte-Sektor-Organisationen in diesen innovativen Bereichen ist u. a. auch darauf zurückzuführen, dass es den Organisationen in erheblichem Umfang gelungen ist, externe Mittel zu akquirieren. Als Beispiele seien hier etwa die großen amerikanischen Stiftungen wie die *James Stuart Mott Foundation* oder der *Open Society Fund* von *George Soros* genannt, die eine Vielzahl von Organisationen mit Engagement im Sozialwesen finanziell unterstützten und eine Professionalisierung der beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf den Weg brachten. Dabei entstanden eine ganze Reihe von neuen sozialen Angeboten, wie z. B. Entgiftungsstationen für Drogenabhängige, Treffpunkte für psychisch kranke Kinder etc.⁵⁴

Ähnliche Kooperationen zwischen auswärtigem Förderer und einheimischer NPO sind von deutscher Seite insbesondere über die kirchennahen Fördereinrichtungen wie *Caritas International*, das *Diakonische Werk*, das *Kolpingwerk* oder den *Malteser Auslandsdienst*, aber auch über die politischen Stiftungen geleistet worden. Das PHARE-Programm der Europäischen Union ist eine weitere wichtige Geldquelle, die sich Organisationen des Dritten Sektors in den Visegrád-Ländern insbesondere auch für soziale Dienstleistungen erschlossen haben.⁵⁵ Von großen Teilen dieser explizit staatsfernen Organisationen wird aktuell die oben erwähnte Kooptationspolitik des Staates sehr kritisch betrachtet.

⁵² Vgl. *Zsuzsa Széman*, The Role of NGOs in Social Quality in different Regions in Hungary. Possibility of a new Concern (SOCO Projekt Paper Nr. 90 des Instituts für die Wissenschaft vom Menschen) Wien 2000.

⁵³ Für Polen vgl. z. B. *Marek Rymysza*, Samotne macierzyństwo i polityka społeczna, Warschau 2001. Für die Slowakei vgl. *Helena Woleková*, Impact Analysis of the Nonprofit Sector in Slovakia (SOCO Projekt Paper Nr. 68 des Instituts für die Wissenschaft vom Menschen), Wien 1999.

⁵⁴ Zu den Arbeitsschwerpunkten ausländischer Stiftungen in Mittel- und Osteuropa vgl. *Kevin Quigley*, For Democracy's Sake. Foundations and Democracy Assistance in Central Europe, Washington 1998.

⁵⁵ Zur Strategie der EU vgl. *Gordon Crawford*, European Union Development Co-operation and the Promotion of Democracy, in: Peter Burnell (Hg.), Democracy Assistance. International Co-operation for Democratisation, London und Portland, 90–127.

Vor diesem Hintergrund lässt sich eine schleichende Aufteilung des Dritten Sektors in einen staatsnahen und einen staatsfernen Bereich konstatieren, wobei die staatliche Kooptationspolitik von letzterem als äußerst problematisch für das Image des Sektors eingeschätzt wird, denn die ›organisierte Zivilgesellschaft‹ der Visegrád-Länder kann nicht auf gewachsene Strukturen bürgerschaftlichen Engagements aufbauen. Zwar verlieren nicht alle Organisationen Mitglieder, dennoch ist eine zivilgesellschaftliche Aktivierung der Bürgerinnen und Bürger bislang im großen Stile ausgeblieben.⁵⁶ So fällt es vielen Organisationen schwer, Ehrenamtliche und Freiwillige für ihr Engagement zu mobilisieren – der große Einsatz freiwilliger Helfer bei der Beseitigung der Hochwasserschäden an Moldau und Oder war augenscheinlich nur ein kurzlebiges Aufflammen bürgerschaftlichen Engagements.⁵⁷ 1995 war in etwa jeder dritte Bürger in den Visegrád-Staaten in einer zivilgesellschaftlichen Organisation Mitglied, gegenwärtig entwickelt sich dieser Wert nach unten oder stagniert auf niedrigem Niveau, wie etwa die Arbeit von *Marc Morjé Howard* zeigt.⁵⁸ Zum Vergleich: In Westeuropa ist etwa jeder Zweite Mitglied in mindestens einer Organisation. Die Finanzierung sozialer Dienstleistungen durch private Spenden und Zuwendungen durch Wirtschaftsunternehmen fällt in allen vier Ländern sehr zurückhaltend aus.⁵⁹

Insofern wird am Vorabend der EU-Osterweiterung der im Anschluss an die politische Konsolidierung erfolgte Rückzug der ausländischen Förderorganisationen – insbesondere der großen amerikanischen Stiftungen – und die Einstellung oder zumindest die Begrenzung der EU-Förderprogramme von Seiten der staatsfernen NPO mit großem Bedauern gesehen. Noch ist der Dritte Sektor im Bereich der sozialen Dienstleistungserstellung nicht derart gefestigt, dass seine Re-Inkorporierung in den staatlichen Bereich auszuschließen wäre.

6. AUSBLICK: DIE VISEGRÁD-LÄNDER ALS REFORMVORBILD?

Während die Konsolidierung der politischen Institutionen weitgehend erfolgreich abgeschlossen werden konnte, kann hinsichtlich des Umbaus des Wohlfahrtsstaates unter Einbeziehung der ›organisierten Zivil-

⁵⁶ Vgl. *Mansfeldová u. a.*, *Civil Society in Transition* (Anm. 13), 109–111.

⁵⁷ Vgl. *Olga Sozanská/Jiří Tošner/Pavol Frič*, *Management of Volunteers*, in: Annette Zimmer/Eckhard Priller (Hrsg.), *Future of Civil Society*, (Anm. 10), 315–339, 316–319.

⁵⁸ Vgl. *Marc Morjé Howard*, *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*, Cambridge 2003.

⁵⁹ Vgl. *Pavol Frič*, *Strategy for Development of the Non-Profit Sector*, Prag 2000.

gesellschaft« noch kein abschließendes positives Resümee gezogen werden. Bislang ist es noch nicht gelungen, das wohlfahrtsstaatliche Arrangement auf einem soliden Fundament zu errichten. Von staatlicher Seite sind gegenwärtig vor allem zwei Aufgaben zu bewältigen: Zum einen muss ein Wettbewerb *on equal terms* zwischen den einzelnen Nonprofit-Anbietern sozialer Dienstleistungen geschaffen werden, der es allen Beteiligten ermöglicht, um staatliche Zuwendungen gleichberechtigt zu konkurrieren. Dabei muss der gegenwärtigen Tendenz zur Herausbildung von Wohlfahrtskartellen entgegengewirkt werden. Zum andern müssen sich die Visegrád-Staaten um eine weitgehende Transparenz bei der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das wohlfahrtsstaatliche Arrangement bemühen.

Doch auch die Organisationen des Dritten Sektors sind gefordert, wenn sie auf Dauer als stabiles Element eines neugestalteten *Welfare Mixes* akzeptiert werden wollen. Zwar zeigen Ergebnisse des *focs-Projektes*, dass insbesondere zivilgesellschaftliche Organisationen mit sozialem Engagement großes Vertrauen in der Bevölkerung erlangen konnten, dennoch lässt sich in zwei der untersuchten Länder (Tschechien und Slowakei) besonders im Bereich der sozialen Organisationen ein schleichender Mitgliederschwund verzeichnen.⁶⁰ In Ungarn und Polen stagniert das bürgerschaftliche Engagement im Dritten Sektor auf niedrigem Niveau. Die Identifikation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen ist vergleichsweise niedrig. Gelingt es hier nicht, entscheidend entgegenzuwirken, wird eine Verankerung von Dritte-Sektor-Wohlfahrtsproduzenten in diesen Gesellschaften schwerlich glücken können. Scheitert die Einrichtung eines Wettbewerbs *on equal terms*, ist eine dramatische Verschlechterung der sozialen Dienstleistungen zu befürchten, da soziale Dienstleistungen für zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich in der Vergangenheit als Erbringer von Alternativangeboten präsentiert haben, an Attraktivität verlieren.

Aus der Perspektive der Organisationen erscheinen vor allem die Erhöhung der Leistungsfähigkeit und die Erschließung alternativer Geldquellen vorrangig. Zwar ließ sich in den vergangenen Jahren ein erhebliches Maß an Professionalisierung in den Organisationen verzeichnen, allerdings stehen Organisationen des Dritten Sektors gerade auch im Bereich

⁶⁰ Vgl. Datensatz Consolidation of Democracy in Central and Eastern Europe 1998–2001: A Fifteen Country Study (Continuation of the 1990–92 Post-Communist Publics Study in Eleven Countries), coordinated by Edeltraud Roller, Dieter Fuchs, Hans-Dieter Klingemann, Bernhard Weßels (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung) und János Simon (Hungarian Academy of Sciences, Budapest).

der sozialen Dienste häufig noch weit hinter vergleichbaren Organisationen in Westeuropa zurück. Dies äußert sich beispielsweise in der Rekrutierung von Fachpersonal, das es gegenwärtig oftmals nach Westeuropa zieht, wo bessere Möglichkeiten der Fortbildung bestehen und sich häufig ein deutlich höheres Gehalt erzielen lässt. Meist fehlt es aber auch an geeigneten dachverbandlichen Strukturen, die es den Organisationen ermöglichen, Interessen gegenüber dem Staat zu bündeln und zu vertreten. Eine Ausnahme bildet hier nur die Slowakei, wo die gemeinsame Opposition gegenüber dem semiautoritären Regime *Vladimir Meciar*s ein Zusammenschweißen der zivilgesellschaftlichen Organisationen bewirkt hat. In allen anderen Staaten stoßen dachverbandliche Strukturen häufig auf Ablehnung. Diese ist im Kontext der gemachten Erfahrungen mit auf Zwangsmitgliedschaft basierenden sozialistischen Vorfeldorganisationen (Gewerkschaften, Jugendbewegung etc.) zu sehen, in denen alle Entscheidungsgewalt auf übergeordnete Institutionen übertragen wurde. Gelingt es aber nicht, Lobbyarbeit für den Dritten Sektor zu kanalisieren, wird der Dritte Sektor kaum in der Lage sein, Einfluss auf die Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Politik zu nehmen.

Scheitern die zivilgesellschaftlichen Organisationen mit ihrem Ansinnen, neue Geldquellen – insbesondere durch Spenden und Mitgliedsbeiträge – zu erschließen und sich vom nährenden Tropf externer Geldgeber zu befreien, werden zahlreiche Organisationen in naher Zukunft große Probleme bekommen, ihr Engagement aufrecht zu erhalten.

Der Reformprozess der Sozialpolitik in Mittel- und Osteuropa gibt allerdings nicht nur Anlass zur Sorge. Im Gegenteil: In vielerlei Hinsicht ist es den postsozialistischen Regierungen gelungen, die starren staatspaternalistischen Systeme in flexible Wohlfahrtsmodelle zu überführen und sich dabei außerhalb ausgetretener Reformpfade zu bewegen, die die staatliche Gestaltungsfähigkeit in den etablierten Wohlfahrtsregimen des Westens gegenwärtig erheblich einengen. Es ist damit zu rechnen, dass die Visegrád-Länder weiter mit ihren Sozialsystemen experimentieren werden und dabei gangbare Kombinationen verschiedener Sozialpolitiken entwickeln. Dabei ist es durchaus vorstellbar, dass schon in absehbarer Zeit Berater aus dem Osten in denjenigen Ländern tätig seien werden, die noch vor 15 Jahren Hilfe zur Transformation des Wohlfahrtsstaates in umgekehrter Richtung leisteten.