

STANISŁAW FEL

## Eine ›paternalistisch-marktwirtschaftliche Hybride‹? Vom Schutz zur Aktivierung – Die Reformen des Sozialstaates in Polen

### 1. EINFÜHRUNG

Nach der Wende im Jahr 1989 in Polen war offensichtlich, dass fast alle Staatsbereiche grundlegend reformiert werden mussten. Dabei breitete sich die Überzeugung aus, dass es möglich sei, in verschiedenen Gebieten des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens manche Modelllösungen anderer Staaten zu übernehmen. In der Gesellschaft und in der politischen Elite Polens herrschte zu dieser Zeit eine breite Übereinstimmung über die zukünftigen gesellschaftlichen, von der Bewegung *Solidarność* vertretenen Grundwerte, die weitgehend Idealen des deutschen Modells der sozialen Marktwirtschaft entsprechen. Schnell hat man allerdings festgestellt, dass die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation im eigenen Land so weit entfernt ist von der in Deutschland, dass die Realisierung dieses Modells unreal ist. Darüber hinaus hat sich gezeigt, dass auch die soziale Marktwirtschaft bzw. der Wohlfahrtsstaat in den hochentwickelten Ländern bedeutender Reformen bedarf, da die sozialen Sicherungssysteme in Staaten wie Schweden, Deutschland oder Frankreich umfangreich reformiert oder künstlich aufrechterhalten werden.<sup>1</sup> Es gab also kein unumstrittenes Vorbild, von dem man einfachhin geprüfte Musterbilder hätte kopieren können. So war es notwendig, nach eigenen Lösungen zu suchen, obschon von einem ungünstigeren Ausgangspunkt. Dabei wurde offensichtlich, dass nun eine Staatssystem*transformation* notwendig ist, die mehr sein muss als ein einfacher Übergang (*Transgression*) von einem Staatssystem zu einem anderen.

Nichtsdestoweniger blieb das Modell der sozialen Marktwirtschaft ein gewisses Musterbild für die polnischen Reformbemühungen. Von daher verankerte man in dem im Jahre 1997 verabschiedeten polnischen Grundgesetz neben Werten wie *Freiheit*, *Gerechtigkeit*, *gesellschaftlicher Dialog* und *Subsidiarität* auch die Feststellung, dass »die soziale Marktwirtschaft,

---

<sup>1</sup> Vgl. *Marek Góra/Michał Rutkowski*, The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity, in: Pension Reform Primer (1998), Nr. 9815 (Washington D. C.), 4.

gestützt auf Freiheit der wirtschaftlichen Tätigkeit, Privateigentum und Solidarität, Dialog und Zusammenarbeit der sozialen Partner, die Grundlage der wirtschaftlichen Ordnung der Republik Polen« bildet.<sup>2</sup>

Die notwendigen Umwandlungen im sozialen Bereich unterliegen in Polen einer ganzen Reihe von Bedingungen, die teilweise spezifisch für ein postkommunistisches Land sind, teilweise jedoch auch denen hochentwickelter Länder entsprechen: Modernisierung der rückständigen Gebiete in der Wirtschaft (Landwirtschaftsstruktur und Art der Industrie), Systemtransformation, Integration in die EU und Globalisierung. Unter den Bedingungen der Marktwirtschaft war der zentralistische und etatistische Sozialbereich nicht aufrechtzuerhalten, nicht nur wegen der Verwaltungsart, sondern auch wegen der zu hohen Kosten dieses Systems. Sodann verlangten die Vorbereitungen zur Integration viele von der EU geforderte Veränderungen. Die Umwandlungen sind auch durch die Globalisierung bedingt, die eine zunehmende Konkurrenz um internationale Investitionen durch die Senkung der Arbeitskosten, hauptsächlich durch die Senkung der Steuern und anderer sozialer Abgaben, erfordert. Diese Bedingungen bewirken nun, dass neben den alten sozialen Fragen zahlreiche neue in Erscheinung treten. Ihre Lösung besteht allerdings nicht in der Forderung nach Solidarität und gesellschaftlicher Verantwortung des Staates den Bürgern gegenüber, sondern auch im Umgang mit den durch Mitgliedschaft an regionalen und internationalen Strukturen eingegangenen Verpflichtungen.

## 2. DREI REFORMWELLEN IN POLEN NACH 1989

Bisher kann man drei Reformwellen im Bereich der polnischen Sozialpolitik erkennen. Zeitlich gesehen umfasst die erste Welle die Periode der Jahre 1990 und 1993, die zweite den Zeitraum von 1999 bis 2001, und seit dem Jahre 2003 sind Anzeichen einer beginnenden dritten Welle unübersehbar. Anfänglich bestanden die gesellschaftlichen Reformen in der Anpassung des gesellschaftlichen Systems an die Bedingungen der Marktwirtschaft; sie hatten eindeutig Schutzcharakter. Ihre Aufgabe war die Milderung der Auswirkungen der Transformation für manche der von

---

<sup>2</sup> Vgl. GG der Republik Polen, Artikel 20; vgl. auch Art. 67 § 1: »Der Staatsbürger hat das Recht auf soziale Sicherung im Fall der Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit oder Invalidität sowie nach Erreichung des Ruhealters. Umfang und Formen der sozialen Sicherung regelt das Gesetz. 2. Ein Staatsbürger, der ohne eigene Schuld keine Beschäftigung findet und keine anderen Mittel zum Unterhalt besitzt, hat ein Recht auf soziale Sicherung, deren Umfang und Form das Gesetz regelt.«

ihr besonders hart betroffenen gesellschaftlichen Schichten, auch um dem gesellschaftlichen Protest gegenüber den durchgeführten Änderungen der wirtschaftlichen Ordnung politisch zu begegnen. Diese Veränderungen hatten keinen strukturellen Charakter. Überdies ließ man sich dabei oft ausschließlich durch die wirtschaftlichen Bedingungen leiten, ohne Berücksichtigung der sozialen Kosten.<sup>3</sup>

In der zweiten Phase fing man an, von sozialen Schutzmaßnahmen zu ›aktivierenden‹ Druckmaßnahmen überzugehen, wobei die Aktivierung in dieser Zeit hauptsächlich einen negativen Charakter hatte, der in einer Entmutigung zur Inanspruchnahme der sozialen Leistungen, vor allem durch deren Senkung, bestand. Entsprechende grundsätzliche Reformen im Sozialbereich wurden im Jahre 1999 durch die Koalitionsregierung von Christdemokraten (AWS) und Liberalen (UW) in Angriff genommen. Sie betrafen die Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie die Beschäftigungspolitik. Man ließ sich dabei von den Prinzipien der Subsidiarität und Solidarität (ausgenommen in der Rentenreform) leiten, aber auch durch die Zurücknahme der Rolle des Staates zugunsten einer individuellen Verantwortung und Vorsorge für die Gestaltung des eigenen Schicksals<sup>4</sup>. Angesichts des partiellen Scheiterns dieser Reform erwiesen sich weitere Bemühungen auf diesem Gebiet als nötig.

Die dritte Welle begann dann nach dem Jahre 2002, nachdem die Koalition der sozialdemokratischen Parteien (SLD-UP) zusammen mit der Volkspartei (PSL) im Jahre 2001 an die Macht gekommen war. Nun wurden nach einer anfänglichen Stillstandsperiode und sogar einem gewissen Rückstand bezüglich der einzuführenden Veränderung (Gesundheitsschutz und Bildung) – im Kontext der Integration in die EU – weitere sozialpolitische Reformschritte in Richtung einer aktivierenden Sozialpolitik unternommen, die ich im Folgenden näher umreißen möchte.

## 2.1 Rentenversicherung

Die Reform der Rentenversicherung wurde mit dem Wandel der Verantwortungsteilung zwischen Staat und individuellen Personen eingeleitet. Zunächst versuchte man dies im Rahmen des öffentlichen Systems zu erreichen, nämlich durch: 1) eine die Redistribution vermindernde Renten-

---

<sup>3</sup> Ein Beispiel dafür war und ist weiterhin die Konzeptionslosigkeit hinsichtlich der aufgelösten staatlichen Landwirtschaft und ihrer ohne Beschäftigung verbliebenen bisherigen Arbeiter.

<sup>4</sup> Vgl. *Stanisława Golinowska* (Hg.), *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego*. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności, Warszawa 1999, passim.

formel zugunsten der Äquivalenz, 2) eine subjektive und objektive Beschränkung des öffentlichen Systems der Versicherungen zugunsten der Zuwachses im Umfang der Betriebs- und Marktssysteme.

In Anbetracht der wirtschaftlichen Ineffektivität des bestehenden Systems und einer vorhersehbar ungünstigen demographischen Entwicklung entschied man sich im Bereich der Rentenversicherung für eine mit dem europäischen Modell brechende Versicherungsart, die in der Einführung des Kapitaldeckungselements auch eine Quelle der Gewinnung von Investitionsmitteln für die Wirtschaftsmodernisierung sieht. Radikal hat man im Jahre 1999 diese Reform unter dem Motto: *Sicherheit durch Verschiedenheit*<sup>5</sup> vollzogen. In ihrem Rahmen führte man neben dem Umlagesystem eine Kapitssäule ein, die die individuelle Verantwortung für die zukünftige Alterssicherung erhöht.<sup>6</sup> Dieses System besteht aus drei Elementen: 1) Obligatorisches Grundsystem (die erste Säule)<sup>7</sup>; es verbleibt in der Hand einer öffentlichen Versicherungsinstitution und wird nach dem Umlageverfahren aus den von den aktuellen Versicherungsbeiträgen resultierenden Mitteln finanziert, die durch die beschäftigten Versicherten eingezahlt werden. Diese Säule soll einerseits vor Armut schützen und andererseits zur individuellen Vorsorge für das Alter inspirieren; 2) obligatorischer Kapitaldeckungsteil (die zweite Säule), verwaltet durch die dazu berufenen privaten Rentenfonds; 3) freiwillige ergänzende Individualaltersversicherung (die dritte Säule).

Bei den beiden ersten Säulen ist die Leistungskalkulationsformel eine Formel mit einem definierten Beitrag ohne definierte Leistung. Der Staat garantiert nicht die Höhe der Leistung, sondern nur die Höhe des Beitrags, wodurch die Verantwortung für die Alterssicherung vom Staat auf die versicherte Person übertragen wird. Die Höhe der zukünftigen Rente hängt

---

<sup>5</sup> Vgl. für eine Präsentation dieses Systems: *Agnieszka Chłoń/Marek Góra/Michał Rutkowski*, Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity, in: Pension Reform Primer (1999), Nr. 9923 (Washington D. C.).

<sup>6</sup> Die Rentenversicherungen in Polen waren nicht egalitär, auch nicht zur Zeit des realen Sozialismus, sondern hatten Merkmale eines Versicherungsmodells, das die Rentenhöhe vom Arbeitseinkommen und von der Beschäftigungszeit abhängig machte. Obwohl zum Inflationsausgleich regelmäßige Valorisierungs- und Revalorisierungsmaßnahmen vorgesehen waren, um die Proportion der Leistungen zu den früheren Löhnen aufrechtzuerhalten, bewirkte die in den 1980er Jahren zunehmende Inflation, dass diese Maßnahmen den realen Leistungssenkungen nicht nachkommen konnten. Damit man die Rentner vor Armut schützen konnte, erhöhte man die niedrigsten Leistungen auf Kosten des Äquivalenzprinzips der Relation zu den früheren Löhnen.

<sup>7</sup> Die Weltbank postulierte für die erste Säule eine nicht zu große und undifferenzierte *flat rate*. Polnische Experten jedoch haben sich für ein höheres Sicherungsniveau und für eine volle Abhängigkeit von den Löhnen ausgesprochen; vgl. *The World Bank*, Averting the Old Age Crisis. The World Bank Policy Research Report, Washington 1994.

dabei in hohem Maße von der Zeit der Beschäftigung und der Lohnhöhe ab. Das fordert den Pensionierungsaltersausgleich von Frauen und Männern. Dieses Modell vergrößert auf der einen Seite die Freiheit des Versicherten und regt zur intensiveren Vorsorge für die eigene Zukunft an. Aber auf der anderen Seite ist diese Freiheit durch die Arbeitsmarktsituation beschränkt. Zweifel bestehen auch an den diesem Modell zugeschriebenen Vorteilen wie: günstig fürs Sparen, erhöhter Grad von Investitionsrückerstattung, Erhöhung der Arbeitsmotivation, Senkung von Verwaltungskosten oder Entpolitisierung des Systems.<sup>8</sup> Die Transferleistung in diesem Vorschlag ist mit bis zu 60 % des erhaltenen Lohns verhältnismäßig niedrig. Von daher hat die individuelle Altersversicherung im Rahmen der dritten Säule eine große Bedeutung. Für eine gute Funktionalität des Systems sind außerdem breit angelegte Informations- und Bildungskampagnen nötig, die zur Erweiterung des Grades und Umfangs des gesellschaftlichen und ökonomischen Bewusstseins in der Bevölkerung zu erreichen.

Dieses Modell impliziert aber nicht einen vollständigen Rückzug des Staates aus der Beeinflussung der Leistungshöhen. Der Staat kann darauf durch eine Aufwertung der Beiträge bei der ersten Säule Einfluss nehmen, und zur Zeit ist die Aufwertung höher als die Preissteigerung, aber niedriger als das Wachstum der Rentenfonds. Die Beiträge der zweiten Säule werden auf dem Kapitalmarkt vermehrt. Jedoch hat der Staat auch hier Möglichkeiten der Beeinflussung durch die Bestimmung des minimalen Rückerstattungssatzes. Überdies übt der Staat Einfluss in diesem Bereich durch Regulation der Möglichkeiten der Kapitalanlage aus. Allerdings werden diese Regulationen letztlich im Rahmen der Entwicklungen auf dem Kapitalmarkt wirksam sein; der Kapitalmarkt wird also endgültig über die Gewinnstufe für den Versicherten entscheiden. Der Staat nimmt aber auch Einfluss auf die dritte Säule, d. h. auf die freiwillige Versicherung, wo man sowohl auf Arbeitnehmerfonds mit der Teilnahme von Arbeitgeberfonds als auch auf individuelle Rentenkonten setzt. Für ihr Funktionieren sind ausreichende Steuerermittlungen unentbehrlich.

Diese radikale Rentenversicherungsreform ist gekennzeichnet durch den Investitionscharakter und die Stärkung der individuellen Verantwortung, die bei der starken Bindung an die Beschäftigung und Wirtschaftslage ein hohes Risiko für die zukünftigen Empfänger der Rentenleistungen beinhaltet. Die Reformen der Rentenversicherung realisieren weder das Solidaritätsprinzip noch andere Hauptideen der Sozialversicherungen, wie

---

<sup>8</sup> Vgl. *Peter R. Orszag/Joseph E. Stiglitz*, Rethinking Pension Reform. Ten Myths about Social Security Reform, Paper presented at the Conference on 'New Ideas about Old Age security', 14.–15.09.1999, Washington D. C.

z.B. die Verantwortung des Individuums für das Gemeinwohl und die Verantwortung der Gesellschaft für das Individuum. Sie sind vielmehr Instrument einer der Modernisierung und Entwicklung der Wirtschaft dienenden Kapitalbildung.

## 2.2 *Gesundheitsschutz*

Zur Zeit des realen Sozialismus wurde das Gesundheitssystem aus dem Staatsbudget finanziert. Zur Vorbereitung der grundsätzlichen Reform im Jahre 1999 diente eine Regulierung, die Anfang der 1990er Jahre die Entstehung selbständiger Träger im Gesundheitssektor zugelassen hatte. Die Reform von 1999 stützte sich auf zwei Voraussetzungen: 1) Dezentralisierung: Aussonderung der getrennten Institutionen in diejenigen, die Beiträge einziehen und diejenigen, die medizinische Dienste leisten; 2) Vermarktung der Gesundheitsleistungen: dem Patienten überließ man die Wahl, wo er sich behandeln lässt. Dies führte zu einer Freiheit bei der Verhandlung über die Kosten für die medizinischen Leistungen zwischen den Krankenkassen und den Trägern der medizinischen Dienste. Diese Reform war jedoch nicht radikal genug, weil man sich nicht zum Pluralismus im Bereich der Krankenkassen entschied, sondern in jeder der sechzehn Landesregionen jeweils nur eine Kasse eingerichtet hatte. Für die nächsten Etappen war die Erweiterung des nach dem Marktprinzip funktionierenden Bereichs geplant, sowohl auf dem Gebiete der Anbieter von Gesundheitsleistungen als auch auf dem der Versicherten durch die Zulassung der privaten Krankenkassen.

In diesem System wird der Solidaritätsgedanke respektiert, weil der Beitrag unabhängig von dem Gesundheitsrisiko festgelegt ist und verschiedene Einkommensquellen zur Bemessungsgrundlage heranzieht, während die Leistungen unabhängig von der Beitragshöhe sind. Eine Schwäche des Systems ist ein Kontrollmangel seitens der Beitragszahler, also das Fehlen eines Selbstverwaltungselements (Aufsichtsräte der Krankenkassen waren von oben nach dem politischen Schlüssel bestimmt), und eine zu schwache Position der Anbieter von Gesundheitsleistungen. Der nicht ausreichend wirkende Ausgleichsmechanismus zwischen den jeweiligen Regionalkrankenkassen verursachte eine Differenzierung im Zugang zu den medizinischen Leistungen und ihren Qualitäten. Als Reaktion darauf hat die sozialdemokratische (postkommunistische) Regierung eine erneute Zentralisierung des Krankenkassensystems bewirkt, d. h. anstatt der regionalen Krankenkassen eine zentrale Institution und sechzehn regionale Abteilungen gebildet.

Die Reformziele des Gesundheitsschutzes waren ein Finanzgleichgewicht des Gesundheitssystems sowie die Verbesserung der Qualität der medizinischen Dienste sowie des Zugangs zu ihnen. Bisher hat man keines der angestrebten Reformziele erreicht. Es hat sich vor allem die Wartezeit für manche medizinischen Leistungen erhöht bzw. ihre Zugänglichkeit im Rahmen der Pflichtversicherung verschlechtert. Obwohl der Gesundheitsversicherungsbeitrag verhältnismäßig niedrig (2005: 8,5 %) ist, hält die Gefahr eines Arbeitskostenanstiegs und die damit verbundene Gefährdung der Entstehung neuer Arbeitsplätze die Politik davon ab, den Beitrag anzuheben. Es fehlt an Lösungen, die günstige freiwillige Privatgesundheitsversicherungen zulassen. Da das Recht auf Gesundheitsschutz im polnischen Grundgesetz festgeschrieben ist, wehren sich die Politiker in Polen gegen die Einführung eines Grundleistungspaketes im Gesundheitsschutz und die Verlagerung der darüber hinausgehenden Leistungen in den Bereich der individuellen Zusatzversicherungen.<sup>9</sup>

### *2.3 Beschäftigungspolitik und Arbeitslosenschutz*

Nach dem Übergang vom Planwirtschaftssystem zur freien Marktwirtschaft erschien die Arbeitslosigkeit als die erste und ernsteste neue Soziale Frage. Die ersten Gegenmaßnahmen gegen die Auswirkungen der Arbeitslosigkeit konzentrierten sich auf die Absicherung für die arbeitslosen Personen. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung hing von der Höhe des früher erhaltenen Lohnes ab. Und obwohl sie stufenweise sank, wurde sie dennoch achtzehn Monate lang ausbezahlt. Nach der kurzen Periode der Konzentrierung auf den Einkommensschutz entschied man sich für eine verhältnismäßig niedrige, einheitliche, vom Durchschnittslohn im Land (ca. 30 %) abhängige und zeitlich beträchtlich beschränkte Arbeitslosenhilfe. Die Ursache für die Abneigung gegenüber der Einführung des Versicherungssystems und der differenzierten Beihilfen liegt in der Überzeugung von ihrer Unwirksamkeit der Arbeitslosigkeit gegenüber, die in Polen im Wesentlichen einen strukturellen Charakter hat. Im Rahmen der öffentlichen Verwaltungsreform hat man im Jahre 1999 die Arbeitsvermittlungsinstitutionen strukturell dezentralisiert und auf die Ebene des Landkreises übertragen.

---

<sup>9</sup> GG der Republik Polen, Artikel 68: »1. Jedermann hat das Recht auf Schutz der Gesundheit.

2. Den Staatsangehörigen, unabhängig von ihrer materiellen Lage, gewährleistet die öffentliche Gewalt gleichen Zugang zur Gesundheitsfürsorge, die aus den öffentlichen Mitteln finanziert wird. Bedingungen und Umfang der Leistungen regelt das Gesetz.«

Die gegenwärtige Sozialpolitik auf dem Beschäftigungsgebiet berücksichtigt die Tendenzen innerhalb der EU<sup>10</sup> und wird nach dem Modell einer »aktivierenden Sozialpolitik« ausgestaltet.<sup>11</sup> Das bedeutet eine Beschränkung der Sozialtransfers und der Redistribution. Großes Gewicht legt man insbesondere auf Aktivierungsstrategien für den Arbeitsmarkt als Ermöglichung der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben, auch wenn dies die Standards der sozialen Sicherheit verringert. Die Reintegration der Personen und Randgruppen in den Arbeitsmarkt soll durch subventionierte Beschäftigung, Sozialunternehmen und Sozialbeschäftigung geschehen.<sup>12</sup> Man betont dabei aber, dass diese Politik keine Parteinahme für ein liberales Modell enthält. Während nämlich im liberalen Modell der Lebensmittelmangel ein Aktivierungselement für eine selbständige Arbeitssuche ist, so sind hier die öffentlichen Institutionen aktiv engagiert.

In der Praxis versucht man in der Beschäftigungspolitik in Polen die amerikanische mit der europäischen Lösung zu verbinden. Auf der einen Seite beseitigt man durch die Flexibilisierung der Beschäftigung (oft auf Kosten von Arbeitnehmerrechten) Hindernisse, die die Aufnahme und die erfolgreiche Durchführung einer selbständigen Wirtschaftstätigkeit erschweren; auf der anderen Seite unterstützt man die Entstehung neuer Arbeitsplätze durch verschiedene Subventionierungsformen. Besondere Aufmerksamkeit legt man auf den Zugang der jungen Menschen zum Arbeitsmarkt, deren Arbeitslosigkeit die Öffentlichkeit am meisten berührt (im Dezember 2004 waren 28,1 % der Arbeitslosen Menschen im Alter zwischen 25 und 35 Jahren). Auch im Dritten Sektor, in dem die Bildung und Finanzierung der Arbeitsplätze billiger und Arbeit also effektiver ist, sieht man Möglichkeiten des Beschäftigungswachstums. Dieses beträgt in Polen lediglich 2,5 %. Insofern geht man davon aus, dass angesichts des strukturellen Charakters der Arbeitslosigkeit die Beschäftigungspolitik durch Entwicklung der vernachlässigten Regionen und durch Vergrößerung der Gesellschaftsmobilität positive Ergebnisse bringen kann.

Die Arbeitslosigkeit bleibt dauerhaft die wichtigste Sozialfrage. Ihre Höhe hält sich bei ca. 18 %. In den Jahren 1989–2002 verminderte sich die Zahl der Erwerbstätigen in der Altersgruppe von 18–59/64 um über 4 Millionen Personen von 80 % auf 57 %, und bis zum Jahre 2004 sank sie auf 52 %. Im Jahre 2004 blieben 52,2 % aller Arbeitslosen langfris-

<sup>10</sup> Vgl. *Rik van Berckel/Iver Hornemann Møller (eds.)*, *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation?*, The Polity Press, Bristol 2002.

<sup>11</sup> Vgl. dazu ausführlicher *Bożena Balcerzak-Paradowska (Hg.)*, *Praca i polityka społeczna wobec wyzwań integracji*, Warszawa 2003.

<sup>12</sup> Mehr dazu *Tomasz Kazimierzczak (Hg.)*, *W stronę aktywnej polityki społecznej*, Warszawa 2003.

tig ohne Arbeit, und 2 573 800 Personen, also 85,8 % der Registrierten, ohne Recht auf Arbeitslosenhilfe. Bei dieser Zahl der Arbeitslosen ohne Anspruch auf Arbeitslosengeld spielt das System der Sozialhilfe eine wesentliche Rolle.

## 2.4 Sozialhilfe

Bei der Reform der Sozialhilfe ließ man sich vom Solidaritäts- und Subsidiaritätsprinzip leiten. Es geht einerseits um ein Bewusstsein dafür, dass jeder mit dem Schicksal der Gesellschaft verbunden ist. Andererseits geht es um eine bessere Hilfeleistung und die Förderung der Familien sowie der intermediären Gemeinschaften bei der Problemlösung. Diesen Prinzipien folgend, erzielte man bei der Sozialhilfe eine beachtliche Dezentralisierung, indem man die Sozialhilfeinstitutionen in die Gemeinden und Landkreise verlegte. Auf der Gemeindeebene wird eine unmittelbare Sozialarbeit realisiert. Der Landkreis ist für die Diagnostizierung der Sozialfragen, für die Erarbeitung von Strategien zu ihrer Lösung und für die entsprechenden institutionellen Maßnahmen verantwortlich. Die Region (*Woiwodschaft*) hat daneben auch die Kontrollfunktion auszuüben.

Die für die Finanzierung der Sozialhilfe bereitgestellten Mittel entsprechen jedoch nicht der Zunahme der Zahl der hilfsbedürftigen Personen, die aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt nicht aufzubringen vermögen. Die größte Schwäche des Sozialhilfesystems ist deshalb der Mangel an eigenen Finanzierungsquellen der Selbstverwaltungssubjekte (Gemeinde und Landkreis), die die Aufgaben der Sozialhilfe zu realisieren haben. Auch die Zusammenarbeit mit den Nichtregierungsorganisationen ist nicht ausreichend,<sup>13</sup> aber ohne Berücksichtigung dieser Elemente können die Aktivierungsmaßnahmen zu wenig Wirksamkeit entfalten.<sup>14</sup>

Auch im Bereich der Sozialhilfe versucht man Aktivierungsmaßnahmen einzuführen. Sie betreffen nicht nur die Empfänger der Sozialleistungen, sondern auch die Sozialarbeiter, damit sie den Kunden mehr Zeit widmen können. Dabei geht es um den Wandel eines bürokratischen Arbeitsstils der Sozialzentren und des Stereotyps des Sozialarbeiters als Beamten, der nur die Geldleistungen zuerkennt. Dazu soll die Zuerkennung von Leistungen auch vom Ergebnis einer mittels eines Milieuinterviews erstellten

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu *Marek Rymsza (Hg.)*, *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną* Warszawa 2004.

<sup>14</sup> *Piotr Broda-Wysocki*, *Pomoc społeczna. Pomagać i motywować do indywidualnej aktywności*, in: *Stanisława Golinowska (Hg.)*, *Zmiany i reformy w systemie zabezpieczenia społecznego. W kierunku wzrostu indywidualnej odpowiedzialności*, 134–174, 170.

sozialen Diagnose abhängen; mit anderen Worten: Es geht um eine Anwendung individueller Methoden und Mittel bezüglich jeder Person oder Familie (Fördern und Fordern). Allerdings ist der Glaube an die Möglichkeit einer Aktivierung aller Sozialhilfeempfänger unbegründet.<sup>15</sup> Nicht alle Personen sind fähig zur Aktivität auf dem Arbeitsmarkt, noch weniger zur selbständigen Wirtschaftstätigkeit. Angesichts der Tatsache, dass nur 52 % der Gesellschaft beruflich aktiv sind, sollte man nach Lösungen des Armutsproblems eher in der Wirtschafts- und Sozialpolitik statt in Strategien einer ›aktivierenden‹ Sozialhilfe suchen.<sup>16</sup>

Angesichts eines solchen Aufgabenumfangs im Bereich der Sozialhilfe versucht man das Subsidiaritätsprinzip durch die rechtliche und finanzielle Verstärkung der Nichtregierungsorganisationen und der Freiwilligendienste sowie durch eine verpflichtende Zusammenarbeit des öffentlichen Sektors mit den Nichtregierungsorganisationen zu operationalisieren.<sup>17</sup> Man will dabei vermeiden, dass die Nichtregierungsorganisationen die Kunden des Staates werden, d. h. ihre Tätigkeit durch Verträge mit dem Staat finanzieren.<sup>18</sup> Von daher wählt man gemischte Lösungen, in welchen die Nichtregierungsorganisationen ihre Ziele durch mindestens teilweise eigenständig erlangte Privatmittel realisieren. Obwohl man bei den Nichtregierungsorganisationen eine höhere gesellschaftliche und wirtschaftliche Effizienz bemerkt, bedeutet dies keinen Rückzug des Staates aus dem Sozialbereich; Ziel ist vielmehr die Mitarbeit der Nichtregierungsorganisationen und der kommunalen Selbstverwaltung (Gemeinde, Landkreis) bei der Aufgabenrealisierung, die der Staat früher alleine zu verantworten hatte.<sup>19</sup> Unmöglich erscheint dabei die Ersetzung der

---

<sup>15</sup> Die Reformen im Sozialbereich verlangen nach dauerhaften Korrekturen, weil man eine Tendenz zur Auto-Viktimisierung beobachtet. Alle Systemlücken werden zu Missbräuchen des Sozialschutzes benutzt. Neben der Aktivierung in der Fürsorge für eigenes Leben durch Berufskarriere beobachtet man auch eine Aktivierung der Personen nicht auf dem Arbeitsmarkt, sondern im Kontakt mit den Sozialarbeitern.

<sup>16</sup> *Józefina Hrynkiewicz*, *Zakres i kierunki zmian w pomocy społecznej*, in: Marek Rym-sza (Hg.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, Warszawa 2004, 83–113, 110–113.

<sup>17</sup> Vgl. *Marek Rym-sza/Agnieszka Hryniewiecka/Przemysław Derwich*, *Zasada pomocniczości państwa w ›Ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, in: Marek Rym-sza (Hg.), *Współpraca sektora obywatelskiego z administracją publiczną*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, 171–194.

<sup>18</sup> Mehr dazu siehe *Robert Whelan*, *The Corrosion of Charity: from Moral Renewal to Contract Culture*, Institute of Economic Affairs, London 1996.

<sup>19</sup> Die Stärkung der zivilen Gesellschaft und ihrer Organisation ist wichtig nicht nur wegen der durch sie geleisteten Sozialaufgaben, sondern auch wegen ihrer Kontrollfunktion. Stärkere Kontrollfunktionen der bürgerlichen Gesellschaft sind insbesondere angesichts der Dezentralisierung und gemischten Finanzierung der öffentlichen Institutionen und des Kontrollmangels dieses Gebietes durch einen freien Markt unentbehrlich. In Polen und anderen Transformationsländern erfolgte eine Stärkung der korporativen Organi-

Konzeption des Wohlfahrtsstaates (*welfare state*) durch die Idee einer Wohlfahrtsgesellschaft (*welfare society*);<sup>20</sup> eine effektive Zusammenarbeit ›staatlicher‹ und ›gesellschaftlicher‹ Akteure im Sozialbereich ist unentbehrlich.

### 3. VERSUCH EINER THEORETISCHEN EINORDNUNG DER POLNISCHEN SOZIALREFORMEN

Die nach dem Jahre 1989 eingeführten Sozialreformen wurden in der Praxis teilweise konsequent fortgesetzt, teilweise aber auch korrigiert und optimiert. Einige Elemente dieser Reformen wurden verändert, aber abweichend von den anderen und noch dazu in einer mit der Logik der übrigen Teile kollidierenden Zielsetzung. Die Sozialstaatsreformen in Polen sind also noch nicht abgeschlossen und befinden sich nach wie vor *in statu fieri*. Insofern ist es noch zu früh, eine abschließende Klassifikation der noch nicht zu Ende gedachten Lösungen vorzunehmen.

Die Reformrichtung in Polen lässt sich mit keinem der drei klassischen Sozialpolitikmodelle – liberal, konservativ-korporatistisch, sozialdemokratisch – beschreiben, wie sie von *Richard Titmuss*<sup>21</sup> eingeführt und durch *Gøsta Esping-Andersen*<sup>22</sup> aktualisiert wurden.<sup>23</sup> Die gegenwärtige polnische Sozialpolitik und das darin implizierte Leitbild des polnischen Sozialstaates beinhaltet Elemente von jedem der genannten drei Modelle, hat vorläufig einen zwitterhaften Charakter und wird manchmal eine ›paternalistisch-marktwirtschaftliche Hybride‹ genannt.<sup>24</sup> Einerseits spielen die öffentlichen Kräfte weiterhin eine bedeutsame Rolle bei der Be-

---

sationen der gesellschaftliche Dienste leistenden Berufstätigen (Ärzte, Lehrer usw.), die die Kontrollfunktion der Zivilgesellschaft schwächte; vgl. *Stanisława Golinowska*, *Od państwa opiekuńczego (welfare state) do państwa wspierającego pracę (workfare state)*, in: *Bożena Balcerzak-Paradowska* (Hg.), *Praca i polityka* (Anm. 11), 35 f.

<sup>20</sup> Vgl. *John Rodger*, *From a Welfare State to a Welfare Society. The Changing Context of Social Policy in a Postmodern Era*, *Hondmills-Basingstoke-Hampshire-London* 2000; *Andrzej Juros*, *Przedsiębiorczość obywatelska w kształtowaniu ekonomii społecznej*, in: *Tomasz Kazimierzczak* (Hg.), *W stronę aktywnej polityki społecznej*, *Warszawa* 2003, 74–111, 75.

<sup>21</sup> *Richard Titmuss*, *Social Policy. An Introduction*, *London* 1974.

<sup>22</sup> *Gøsta Esping-Andersen*, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, *Cambridge* 1990.

<sup>23</sup> Diese Modelle stellen einen klassischen Bezugspunkt dar, auch wenn sie in den 1990er Jahren starken Veränderungen unterlagen. Ihre neue Gestalt in Bezug auf Europa präsentieren *Maurizio Ferrera/Martin Rhodes* (eds.), *Recasting European Welfare States*, *London* 2000, und umfangreicher *Robert E. Goodin/Bruce Headey/Ruud Muffels/Henk-Jan Dirven*, *The Real Worlds of Welfare Capitalism*, *Cambridge* 1999.

<sup>24</sup> Siehe *Miroslaw Książkowski*, *Co dalej z polityką społeczną w Polsce?* in: *Marek Rymsza* (Hg.), *Reformy społeczne. Bilans dekady*, *Warszawa* 2004, 201–222, 216–218.

friedigung der Sozialbedürfnisse, denn selbst wenn sie sich aus der unmittelbaren Produktion und Finanzierung der Grundversorgungsgüter und Leistungen zurückziehen, üben sie durch juristische Entscheidungen einen wesentlichen Einfluss auf die Tätigkeit der Marktsubjekte und der auf diesem Feld aktiven Nichtregierungsorganisationen aus. Andererseits ist eine deutliche Tendenz zur Organisierung der Grundversorgung nach Prinzipien des freien Marktes festzustellen. Das Problem ist ein Mangel 1) an Systemlösungen und 2) an einer kongruenten Politik auf den einzelnen Gebieten im Sozialbereich. Die Staatsgarantien vermischen sich mit den Elementen des freien Marktes, und der Paternalismus mischt sich mit dem Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die Realisierung der bürgerlichen Sozialrechte. Die Praxis folgt oft einem »funktionalen Kompromiss«, der darin besteht, dass einerseits ein liberales Programm realisiert wird, so dass sich die steuerfinanzierten sozialen Ausgaben vermindern, und andererseits Aktivierungsprogramme realisiert werden, die durch die Strukturfonds der EU finanziert sind.

Eine weitere Entwicklung der polnischen Sozialpolitik in die Richtung des liberalen Modells wird nicht nur durch einen Mangel an gesellschaftlicher Akzeptanz eingeschränkt, sondern auch durch die realen wirtschaftlichen Möglichkeiten. Für die Wirksamkeit dieses Modells sind eine gut funktionierende Marktwirtschaft und eine große Zahl von reichen Bürgern und Unternehmen unentbehrlich, die auf der einen Seite die kommerziellen Leistungen in Anspruch nehmen, und auf der anderen Seite freiwillige Sozialleistungen fördern könnten. Es gibt andererseits aber auch keine eindeutige gesellschaftliche Akzeptanz für die Entwicklung der Sozialpolitik in die Richtung des Fürsorgestaates (unabhängig davon, ob man darunter die skandinavischen Lösungen oder andere versteht), weil man damit eine staatliche Bevormundung verbindet, die unmöglich zu finanzieren ist. Gesellschaftliche Akzeptanz finden überwiegend selektive und nur den am meisten Bedürftigen Hilfe leistende Lösungen. Eine gewisse Schwierigkeit für die Ausrichtung einer konsistenten Sozialpolitik, die vor allem die radikalen Lösungen in Angriff nehmen will, besteht nicht zuletzt in einem kurzfristigen Denken und Wirken der politischen Parteien, deren politische Handlungsoptionen nicht selten aus kurzfristiger Wahltaktik resultieren.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Diese Tendenz verstärkte sich, nachdem die christdemokratische *Akcja Wyborcza Solidarność* (AWS), die 1997–2001 die Regierung bildete und die radikalsten Systemreformen durchgeführt hatte, nach den vier Regierungsjahren politisch keinerlei Unterstützung mehr erfuhr und sich im Jahre 2001 auflöste.

Das Sozialsystem in Polen ist trotz der vielen Reformen nicht vollständig ausgereift und verlangt nach weiteren Korrekturen. Seit dem Jahre 2003 tritt in der Sozialpolitik eine Tendenz zum aktivierenden Modell in Erscheinung, insbesondere auf dem Gebiet der Beschäftigung und Sozialhilfe. Obwohl der Staat sich immer mehr aus dem Sozialbereich im Sinne der unmittelbaren Eingriffe zurückzieht, sinkt seine Rolle und Verantwortung auf diesem Gebiet nicht. Eine Individualisierung der Verantwortung kann keine befriedigende Marktlösung der sozialen Fragen erbringen. Darüber hinaus begünstigt eine Politik, die die Verantwortung individualisiert (*targeting*), die Stigmatisierung und Marginalisierung der Sozialleistungsempfänger und führt konsequentermaßen zur gesellschaftlichen Desintegration, die die Demokratie bedroht.

#### 4. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Die Reformen des Sozialstaates in Polen verlangen die Umsetzung folgender Maßnahmen, damit sie den Forderungen der im Grundgesetz verankerten Werte und Prinzipien wie Subsidiarität, Solidarität, soziale Gerechtigkeit und gesellschaftlicher Dialog entsprechen können:

- Man muss eine ganzheitliche Sozialstaatskonzeption ausarbeiten, die die gegenseitige Abhängigkeit der jeweiligen Bereiche der Sozialpolitik und die Kooperationschancen der staatlichen, selbstverwalteten, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteure systematisch berücksichtigt.
- Unentbehrlich ist eine größere Konsequenz bei der Realisierung der Reformen. Nachgiebigkeit gegenüber den flüchtigen Parteiinteressen oder auch zu schnelle Rücknahme von einmal eingeleiteten sozialpolitischen Vorhaben verzögern oder verhindern deren Verwirklichung.
- Ein Schwerpunkt muss auf Investitionen in das Humankapital liegen, die sichtbare Ergebnisse erst in der Zukunft erbringen (Bildungsinvestitionen, gesundheitliche Vorbeugung).
- Angesichts der Akzentverschiebung auf individuelle Verantwortung ist eine intensivere politisch-ökonomische Bildung als Voraussetzung für die Ermutigung bzw. Befähigung zu einer individuellen Eigenvorsorge unentbehrlich.