

## Intermediäre Konfigurationen - Transformationspolitiken und Gewerkschaften in Polen und Ungarn

Deppe, Rainer; Tatur, Melanie

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deppe, R., & Tatur, M. (1996). Intermediäre Konfigurationen - Transformationspolitiken und Gewerkschaften in Polen und Ungarn. In L. Clausen (Hrsg.), *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale 1995* (S. 648-660). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140436>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

# Intermediäre Konfigurationen – Transformationspolitiken und Gewerkschaften in Polen und Ungarn

*Rainer Deppe und Melanie Tatur*

In den Kernländern Mitteleuropas ist es gelungen, den Staat als demokratisch legitimierte, öffentliche Ordnung zu rekonstituieren und wesentliche ökonomische Transformationsprozesse einzuleiten. Die von Claus Offe benannten Dilemmata der »Gleichzeitigkeit« wirkten hier als »constrains«, nicht aber als Blockaden der Transformation. Bislang haben die demokratischen politischen Institutionen Bestand gehabt und sind keine relevanten politischen Kräfte hervorgetreten, die den ökonomischen Systemwechsel stillstellen oder gar rückgängig machen wollten. Andererseits zeigen die Wahlen und die Regierungswechsel in Polen und Ungarn 1993 und 1994, daß die anfängliche Unterstützung der Transformationspolitik durch die Bevölkerung in hohem Maße erodiert ist. Und in beiden Ländern lassen sich Versuche einer Re-Definition der jeweils eingeschlagenen Transformationsstrategien beobachten.

Was die Chancen der ökonomischen Transformation betrifft, galten Polen und Ungarn Ende der 80er Jahre als Gegenpole. Dabei galt es als Gemeinplatz, daß Ungarn als Vorreiter des Übergangs zur Marktwirtschaft zu sehen sei, während erwartet wurde, daß die ökonomische Anpassung in Polen besonders schwierig werde. Das Erbe der kádárschen Wirtschaftsreformen wurde nicht nur als ein Positionsvorsprung hinsichtlich der Wirtschaftsordnung gesehen, sondern auch, qua »Verbürgerlichung«, hinsichtlich »moderner« Mentalitäten. Entsprechend wurde zu den Defiziten Polens nicht nur eine desolante Wirtschaftssituation gerechnet, sondern vielfach auch eine politische Kultur, die nach dem demokratischen Umbruch populistische Politikstrategien, verbunden mit einer starken gewerkschaftlichen Blockademacht, als wahrscheinlich erscheinen ließen.

Tatsächlich kam es aber zu einem Platztausch zwischen beiden Ländern. Polen gelang es schon 1991/92, aus der Transformationsrezession auszutreten und einen Wachstumspfad einzuschlagen, während Ungarn sich schweren wirtschaftlichen Ungleichgewichten konfrontiert sah und bei steigenden Soziallasten eher

zum Sorgenkind geworden war. Der Wirtschaftswissenschaftler Winiecki (1993) hat diese Entwicklung dahingehend interpretiert, daß die polnische »Schocktherapie« in doppelter Weise radikaler mit dem alten Wirtschaftssystem gebrochen habe als die ungarische »gradualistische« Politik:

- durch die radikalere Verschiebung der wirtschaftlichen Potentiale zugunsten des originären Privatsektors und
- durch den radikaleren Bruch mit der überlieferten Rolle des Staates als Einkommensumverteilers.

Winiecki verweist dabei einerseits auf den freien Zutritt in liberalisierte Wettbewerbsmärkte und eine harte Fiskalpolitik, die den Staatssektor in Polen eher diskriminierte, als ihn auf Kosten der Allgemeinheit und des Privatsektors zu subventionieren, und andererseits auf einen rigoroseren Rückschnitt des sozialistischen Sozialstaats in Polen, wohingegen die konservative ungarische Regierung die »Beschwichtigungspolitik« des Kádárismus fortgesetzt und dadurch Wachstumspotentiale verspielt und »unvermeidliche« soziale Kosten nur vertagt habe.

Wir wollen im folgenden nicht den angedeuteten ökonomischen Gründen dieser Divergenz nachgehen. Im Anschluß an die Debatte um länderspezifische Transformationspfade soll stattdessen der Frage nach politisch-kulturellen Einbettungen der jeweiligen Transformationspolitiken in der Startphase der Transformation sowie nach deren Wandlungen und Erosionen im Zeitverlauf nachgegangen werden. Die Antwort auf die Frage »warum Polen?« wird auf der Ebene der tragenden sozialen Kräfte, institutionellen Formen und legitimatorischen Ressourcen gesucht. Besonderes Augenmerk gilt dabei den Gewerkschaften als realen und potentiellen »intermediären« Verbänden sowie den Formen und Bedingungen ihrer Inklusion oder Exklusion in die Transformationspolitik der regierenden Eliten. Länderspezifisch und zeitlich differenziert werden soll die These, daß es den postkommunistischen Gesellschaften an intermediären Organisationen mangle, die Vermittlungs- und Koordinierungsleistungen zwischen Politik und Ökonomie, Mitgliedern und Umwelt erbringen könnten, ob sie nun zu einer konsens- oder zumindest tolerierungsfähigen Verteilung der Sozialkosten der Transformation oder/und zu einer Ausweitung der Konfliktlösungskapazitäten der neuen demokratischen Regime beitragen. Auch auf diesem Gebiet herrscht an Paradoxien und Dilemmata kein Mangel. Ist die überfrachtete Rolle des Staates als Hauptarbeitgebers und Transformationsagenten aufgrund fehlender Ressourcen und Handlungskompetenzen mit massiven Legitimations- und Steuerungsdefiziten verknüpft, so ist die Suche nach entlastenden gewerkschaftlichen Vermittlungsinstanzen ebenfalls problematisch. Sie könnte zur Präferie-

zung einer zentralen Regulationsebene durch zentralisierte Akteure beitragen, wodurch Konflikte wiederum unangemessen politisiert und die Herausbildung jener »autonomen industriellen Beziehungen« gebremst würden, die das verhindern sollen. Organisationspolitisch könnten Gewerkschaften in konträrer Weise als gesellschaftliche Vermittlungsinstitutionen ungeeignet sein. Entweder, indem sie Interessen im Kontext sozioökonomischer Strukturen und etatistischer Mentalitäten artikulierten, die sich mit grundlegenden Transformationszielen nicht vereinbaren ließen. Oder, indem sie selbst über keine ausreichende Repräsentativität, Verhandlungsstärke und Konfliktfähigkeit verfügten, die sie mobilisierungs- und verpflichtungsfähig für eine »Ökonomie der Geduld« in der Arbeitnehmerschaft machten. Gerade angesichts ihrer Neukonstitution als unabhängige Gewerkschaften können sie ein »Mandat« ihrer Mitgliedschaft zu massiven Konsum- und Einkommensbeschränkungen eventuell nur dann bekommen, wenn diese darauf vertrauen könnte, daß sie im Falle möglichen Wachstums in der Lage seien, das Versäumte nachzuholen.

## 1. Unterschiedliche Ausgangskonfigurationen als unterschiedliche Ressourcen der Transformationspolitiken in der Anfangsphase

Unter Hinweis auf unterschiedliche politische Kontexte und gesellschaftliche Lernprozesse seit der Mitte der Fünfziger Jahre sind die »Gegengesellschaften« in Polen und Ungarn in den 80er Jahren typisiert und kontrastiert worden. Als Charakteristik der polnischen »civil society« galt eine kollektivistisch konfliktorientierte Politisierung in der Dichotomie von Gesellschaft und Staat. Als Merkmal der ungarischen »Gegengesellschaft« galten über die zweite Ökonomie realisierte »Re-Verbürgerlichungsprozesse« und individualistische Überlebensstrategien. Diese Typisierungen der »civil society« wurden den Figuren des »citoyen« und des »bourgeois« zugeordnet (Frentzel-Zagorska 1990).

Sowohl die überspitzte Kontrastierung als auch die These einer alternativen »civil society« sind selber problematisiert worden. In beiden Ländern wurde auf die Komplementarität von System und »Gegengesellschaft« verwiesen und die Eignung der jeweiligen kulturellen Erbschaften als Transformationsressource in Frage gestellt. So hat Laky (1994) die Erwerbstätigen in der zweiten Ökonomie als Arbeitnehmer mit doppeltem Beschäftigungsverhältnis charakterisiert, denen Unternehmereigenschaften wie Risikobereitschaft und Akkumulationsvermögen abgingen. Und in Polen wurde das moralisch fundamentalistische Denken und die gemeinschaftliche Assoziationsform der Solidarnosc als eine

Transformationsbarriere gesehen und auf »populistische« Gefahren aufmerksam gemacht (Staniszki 1991).

Die spezifischen Ausprägungen der »civil society« in Polen und Ungarn in den Achtziger Jahren sollten auch nicht als Manifestationen eines Modernitätsgefälles verstanden werden, im Sinne traditionaler kollektivistisch-gemeinschaftlicher Integration und symbolischer Handlungsformen in Polen gegenüber individualistisch-pragmatischen, auf ökonomische Unabhängigkeit ausgerichteten Mentalitäten und Milieus in Ungarn. »Modernisierung« meinte im ungarischen Fall die partielle Rekonstitution von Marktelementen und wirtschaftlicher »Autonomie« im Rahmen der zweiten Wirtschaft mit der Implikation, daß dieses Terrain gerade nicht zum Medium für die politische Artikulationsfähigkeit von »Wirtschaftsbürgern« gegen das politische Machtmonopol der Partei wird. Dementsprechend ist das Kriterium für Modernität als Transformationsressource in spezifischer Weise auf wirtschaftliche Transformation und deren potentielle Träger bezogen: ob nämlich Ungarn einen Startvorsprung besitzt, weil die Akteurslücke schmaler ist. Wie wir gesehen haben, ist die Frage aber zwiespältig beantwortet worden. Im polnischen Fall ist »Modernität« dagegen auf Demokratisierung und politische Unabhängigkeit als Einschränkung und Aufhebung der monopolistischen politischen Macht bezogen. Dementsprechend ist das Kriterium für die Modernität der Gesellschaft ihr Stellenwert als Transformationsressource für die Funktionsfähigkeit des demokratischen politischen Systems.

Wir möchten im folgenden für die soziokulturelle Verortung unterschiedlicher ökonomischer Transformationsstrategien auf einen ganz anderen »Modernisierungsaspekt« eingehen, der durch die Konzentration auf die verschiedenen Ausprägungen der »civil society« eher verdeckt wird: nämlich die Form, Bedeutung und Akzeptanz von offenen sozialen und politischen Konflikten.

Wird Konflikt als potentielle »moderne« Ressource für soziale Integrations- und Kohäsionsprozesse und unentbehrliches Medium gewerkschaftlicher Identität und Handlungsfähigkeit verstanden, dann sind Konflikterfahrungen der politisierten polnischen Gesellschaft und die Konfliktfähigkeit der Solidarnosc statt zum Blockadepotential in mehrfacher Hinsicht zum »Sozialkapital« für einen radikalen Transformationskurs mit massiven Verbrauchseinschränkungen geworden. Freilich im Kontext der »vormodernen« Bedingung, daß eine »Bereitschaftsreserve an Gemeinsinn« (Hirschman 1994) als Medium der Konfliktregulierung zur Verfügung stand. Nicht nur konnten sich die Solidarnosc-Eliten an der Regierung bei ihrer »breakthrough-Reform« auf die anfängliche Unterstützung der Solidarnosc deshalb stärker als in Ungarn verlassen, weil aufgrund der in den Achtziger Jahren konstituierten Dichotomie zwischen Staat und Ge-

sellschaft der Sturz des kommunistischen Systems mit dem marktwirtschaftlichen Durchbruch gleichsam synonym erschien; vielmehr ließen die vergangenen Konflikterfahrungen und -ergebnisse, insbesondere auch die »Selbstbeschränkungen« von Revolution und Reaktion 1980-84, wechselseitig riskante, aber kalkulierbare Handlungshorizonte zu: Die Regierung brauchte nicht zu befürchten, daß jeder größere, durch ihre Transformationspolitik ausgelöste Konflikt eventuell unbeherrschbar werden könnte. Umgekehrt brauchte die Gewerkschaft Solidarnosc aufgrund ihres Selbstbewußtseins sowie ihrer moralischen und institutionellen Machtposition in den Betrieben nicht zu befürchten, daß ihre Einwilligung in eine extrem restriktive Einkommenspolitik sie für die Zukunft handlungs- und konfliktunfähig machen würde. Vielmehr konnten ihre Mitglieder darauf vertrauen, daß ihre Organisation weiterhin über die Verhandlungsmacht verfügte, um sie für ihre »Ökonomie der Geduld« später zu entschädigen. »Konsensualismus« als Modus gesellschaftlicher Absicherung der Schocktherapie war wirksam, blieb aber widerrufbar.

Zum legitimatorischen Bezugspunkt der »Schocktherapie« wurde das »Ethos« der Solidarnosc, als ein substantiell gefaßter politisch-symbolischer Reformkonsens über »Demokratie und Marktwirtschaft«, dessen spezifischer ökonomischer Inhalt von Wirtschaftsexperten auszugestalten und einer heroischen Gesellschaft zuzumuten war. Die politische Einbindung der Gewerkschaft erfolgte über diesen Konsens, eine anfängliche Personalunion der Eliten und einen darüber gesicherten informellen privilegierten politischen Status der Gewerkschaft Solidarnosc. Die politische Partizipation der Gewerkschaftsführung beschränkte sich auf die Neufassung des institutionellen Rahmens gewerkschaftlicher Politik und die sozialpolitische Abfederung vorgegebener ökonomischer Transformationsschritte. Das eigentliche Feld »normaler« Gewerkschaftsaktivität, die Lohnpolitik, blieb insofern unbesetzt, als betriebliches Lohn-Bargaining durch administrative Leitlinien, die über Strafsteuern (popiwek) durchgesetzt wurden, kontrolliert wurde. Die »konsensualistische« Einbindung der Gewerkschaften bedeutete nicht die Abwesenheit von Konflikt. Schon 1989 leitete der Konflikt um das Symbol der Solidarnosc nicht nur einen politischen »Krieg an der Spitze«, sondern auch einen konfliktorischen Prozeß der organisatorischen und politischen Differenzierung von Gewerkschaft und politischen Eliten ein. Und schon 1990 beobachteten wir soziale Konflikte und Streikaktivitäten. Der politische Reformkonsens und das »Ethos« der Solidarnosc blockierten aber die Artikulation und Vermittlung vorfindlicher Reproduktionsinteressen. In den Betrieben stützte sich der »Schutzschirm«, den die Solidarnosc über die Reformpolitik spannte, auf die politischen Orientierungen der Gewerkschaftsaktivisten (Gilejko u.a. 1992) und auf eine Dissonanz zwischen politischen Reformorien-

tierungen und ökonomischen Interessen auf der Ebene der Gewerkschaftsmitglieder und Klientel (Gardawski, Zukowski 1994).

Im Kontext eines politisch polarisierten dualistischen Gewerkschaftssystems, in dem der *Solidarnosc* zunächst nur die unter dem Kriegsrecht reorganisierten Branchengewerkschaften als ernsthafte organisatorische Konkurrenten – mit allerdings geringer Mobilisierungs- und Verpflichtungskraft – gegenüberstanden, war die Betonung der politischen Genese und der politisch-moralischen Identität der *Solidarnosc* auch eine Möglichkeit der Rechtfertigung ihres privilegierten politischen Status und der Abgrenzung und Identitätsbildung der Organisation. Somit war die Ressource für eine konsensualistisch vermittelte und durch die Gewerkschaft *Solidarnosc* abgeschirmte radikale ökonomische »Schocktherapie« nicht so sehr der anfängliche politische Konsensus an sich, sondern die Politisierung und Konfliktfähigkeit der Gesellschaft.

Die entpolitisierte ungarische Gesellschaft bildete dagegen das Ferment für eine »etatistisch-gradualistische« (Bruszt) Transformationspolitik der konservativen Regierungskoalition. Aus Wahlen mit nur geringer Beteiligung waren die Konservativen als Sieger hervorgegangen, die sich als »ruhige Kraft« empfahlen und einen allmählichen und relativ schmerzarmen wirtschaftlichen Übergang versprochen hatten. Die Eigentümlichkeit des als Elitenkompromiß ohne Beteiligung der Bevölkerung erfolgten demokratischen Umbruchs in Ungarn ist im umgekehrten Verhältnis von Legitimität und Legalität gesehen worden. Mit Institutionen und Akteuren des alten Regimes blieben Legalität und Rechtskontinuität strikt gewahrt. Im Zusammenhang mit der neuerlichen Verfassungsdebatte hat Kis (1994) argumentiert, daß es der Verfassung an symbolischer Integrationskraft mangle, weil sie nicht Resultat eines gemeinsamen Gründungsakts politischer Akteure gewesen sei. Dieses Argument läßt sich auch als eigentümliche Voraussetzung für die ökonomische Transformationspolitik fassen. Im Gegensatz zu Polen entstand im ungarischen Übergangsprozeß kein nennenswertes »Gemeinschaftskapital«, welches als Medium sozialer Integration unter den Zumutungen marktwirtschaftlicher Transformation hätte dienen können. Die politischen Eliten, gleich welcher Couleur, konnten sich auf keinen auch nur annähernd vergleichbaren Reformkonsens stützen, innerhalb dessen Demokratie und Marktwirtschaft als synonym und radikale soziale Belastungen als deren notwendiges Pendant erschienen. Gegenüber der polnischen politischen »Symbolik« sollte Politik ihre Legitimität stärker aus Verfahren und Institutionen beziehen. Das hatte Konsequenzen für die Wahl des Transformationspfades. Zum einen konnte gerade deswegen keine Entkoppelung der wirtschaftspolitischen Strategien von vorfindlichen Interessen wie in Polen durchgesetzt werden. Zum anderen stützte sich die konservative Regierungskoalition zwar auf Legalität und

eine deutliche Mehrheit der Mandate, war sich aber im Kontext der entpolitisierten ungarischen Gesellschaft höchst unsicher, welchen Vertrauensvorschuß sie genoß. Anders als in Polen richtete sich ihr avantgardistisches Politikverständnis nicht auf die ökonomische Transformation als ein vom privilegierten Wissen der Eliten gesteuertes historisches Projekt oder eine von Experten definierte technokratische Notwendigkeit. Vielmehr verstanden sich die Konservativen als Avantgarde eines noch zu vollendenden politischen Systembruchs. Durch ihn sollten die vom Kommunismus bewirkten Verluste an geschichtlicher Kontinuität und kollektivem Gedächtnis, an Werten und Moral aufgehoben werden. Durch den Rückgriff auf prämoderne Symbole, Rituale und künstliche Geschichtskonstruktionen gelang es der Regierung indes nicht, symbolisches Kapital für den marktwirtschaftlichen Umbruch zu akkumulieren. Statt dessen polarisierte sie das Parteienspektrum und befremdete sie die große Mehrheit der Bevölkerung. Im Ergebnis scheute sie nicht nur vor sozialen Konflikten zurück, sondern suchte sie Bündnispartner eher in der Staatsbürokratie – später auch im Management staatlicher Großunternehmen (Szalai 1992) – als in der Gesellschaft. Dementsprechend versuchte sie, die Gewerkschaften zu neutralisieren und von Entscheidungen über den Privatisierungskurs, die makroökonomische Stabilitäts- und Liberalisierungspolitik und die soziale Lastenverteilung weitgehend auszuschalten.

Der Neutralisierungspolitik der konservativen Regierung kam entgegen, daß sie im Vergleich zu Polen mehr Marktelemente, aber schwächere Gewerkschaften erbe. Das im Windschatten des demokratischen Umbruchs entstandene multigewerkschaftliche Verbandssystem zeichnete sich durch seine insgesamt begrenzte Mobilisierungs- und Konfliktfähigkeit sowie einen hohen Grad an organisatorischer Fragmentierung aus, welche eine Interessenaggregation auf zentraler Ebene von vornherein erschwerten. Darüber hinaus aber bestand, im Unterschied zum polnischen »Dualismus« zugunsten der *Solidarnosc*, in Ungarn ein eigenartiger »asymmetrischer Dualismus« zugunsten der alten Verbände. Bis weit in das Jahr 1992 hinein prägte diese Konstellation das Verhältnis sowohl zwischen Regierung und Gewerkschaften als auch zwischen den Gewerkschaften selber. Sie läßt sich als Diskrepanz zwischen organisationspolitischem Status und politischer Legitimität oder zwischen organisatorischer Repräsentativität und politischem Status beschreiben. Kamen die neu gegründeten Alternativverbände organisationspolitisch über einen Minderheitenstatus in ausgewählten Bereichen nicht hinaus, so genossen sie demokratische Legitimität und verfügten sie über begrenzte Einflußmöglichkeiten im politischen System durch lockere Verbindung zur führenden Regierungs- beziehungsweise führenden Oppositionspartei. Demgegenüber nahmen die »Nachfolgeverbände« in Indu-

strie und öffentlichem Dienst organisationspolitisch eine hegemoniale Stellung ein, während ihre demokratische Legitimität strittig war und sie vorerst über keine wirksamen Parteiverbindungen ins politische System verfügten.

Sah sich die Regierung immer wieder ad hoc veranlaßt, den Ungarischen Gewerkschaftsbund (MSZOSZ), also den stärksten Nachfolgeverband, als Verhandlungspartner zu akzeptieren; so versuchte sie gleichzeitig, ohne Erfolg und im Bündnis mit der liberalen Opposition und den Alternativverbänden, dessen organisationspolitische Hegemonie auf gesetzlichem Wege zu brechen. Dabei erleichterte ihr der um die Verteilung des gewerkschaftlichen Altvermögens erbittert geführte zwischengewerkschaftliche Stellungskrieg eine Neutralisierungspolitik gegenüber allen Gewerkschaften. Bei den Mitgliedern erweckten diese Auseinandersetzungen den Eindruck, daß sich gewerkschaftliche Politik, ähnlich wie die der Regierung, mehr in der Welt der Symbole und Werte als in der alltäglicher Interessen bewegte.

Entsprechend limitiert und ambivalent blieb die Rolle, die der »Rat zum Interessenausgleich« (ET) in den ersten beiden Jahren einnahm. Gegenüber Polens symbolischem Konsensualismus bestand in Ungarn in Form dieses Gremiums ein formeller Tripartismus ohne korporatistische Substanz. Nicht nur war die Repräsentativität der beteiligten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften fragwürdig. Angesichts der geschilderten Konfiguration blieben Abkommen mit der Regierung auf enge Teilvereinbarungen beschränkt – hauptsächlich darauf, den garantierten Mindestlohn an die steigenden Lebenshaltungskosten anzupassen und steuerliche Entlastungen für Niedrigeinkommen auszuhandeln.

## 2. Transformationskrise und Re-Definitionen der Transformationspolitiken

Seit 1991/92 wird in beiden Ländern von einer »Transformationskrise« gesprochen. Der Begriff bezieht sich auf zwei Sachverhalte:

- auf die unvermeidlichen ökonomischen Einbrüche und sozialen Kosten sowie auf die »Transformationsfälle« der Sozial- und Haushaltspolitik und
- auf die Infragestellung der anfänglichen Transformationspolitiken der Eliten und eine Delegitimierung von Politik überhaupt.

In diesem doppelten Sinn läßt sich in beiden Ländern spätestens ab 1992 von einer Steuerungs- und Legitimitätskrise sprechen. Deren gemeinsamen Nenner

bilden das wachsende Mißtrauen der Bevölkerung gegen die politische Exekutive und die Erosion jener Ressourcen, die anfangs für einen Transformationskonsens verfügbar waren. Werden gegen die polnische Schocktherapie Einwände formuliert, die sich auf deren strukturpolitische Defizite beziehen, so wird umgekehrt dem ungarischen Gradualismus vorgeworfen, durch eine zu weiche Monetär- und Fiskalpolitik den Anpassungsprozeß der Unternehmen zu verzögern. Gemessen an der Arbeitslosenquote und Inflationsrate näherten sich gleichzeitig die sozialen Transformationskosten in Ungarn dem polnischen Niveau an.

*In Polen* manifestierte sich die politische Legitimitätskrise in wechselnden Regierungskoalitionen, in denen sich zunehmende Differenzierungen und Spannungen im politischen Solidarnosc-Lager widerspiegelten. Gleichzeitig wuchs die Distanz zwischen Regierung und Gewerkschaft beziehungsweise entstand ein interessenbezogenes Verhältnis zwischen ihnen. *In Ungarn* blieb dagegen die konservative Regierungskoalition während der gesamten Legislaturperiode im Amt. Indes wurde sie von internen Krisen und massiven Popularitätsverlusten gebeutelt, die auf andere Weise auch die größte liberale Oppositionspartei erfaßten.

In beiden Ländern versuchten die Regierungen, der Krise durch eine partielle Revision der jeweils eingeschlagenen Transformationspolitiken zu begegnen.

*In Polen* kam es nach der Streikwelle vom Sommer 1992 zum korporatistisch ausgehandelten »Pakt« über die Umgestaltung der staatlichen Unternehmen. Mit der Form eines formellen korporatistischen Arrangements, das alle Gewerkschaften einbezog und damit die »postkommunistischen« Branchengewerkschaften politisch aufwertete, brach der »Pakt« mit der »konsensualistischen« Einbindung und informellen Privilegierung der Solidarnosc. Das Gesetzespaket des Paktes beinhaltete zudem auch die Suche nach institutionellen Arrangements für strukturpolitische Maßnahmen, wobei die Rolle der Banken bei der Sanierungs- und Entschuldungspolitik der staatlichen Unternehmen aufgewertet wurde. Der Kern dieses Transformationspaktes über die staatlichen Unternehmen war aber der Versuch, über eine Konsensbeschaffung in den Betrieben der Privatisierungspolitik Dynamik zu verleihen und den ökonomischen Systemwechsel schnell zu Ende zu führen. Zur Verabschiedung des mit dem »Pakt« vereinbarten Gesetzespaketes durch das Parlament kam es nicht. Durch ein Mißtrauensvotum der Parlamentsfraktion der Solidarnosc wurde die Regierung zu Fall gebracht und über die Neuwahlen 1993 eine Ablösung der Solidarnosc-Eliten durchgesetzt. Die Rolle der Gewerkschaft in diesem Umbruch ist nicht einfach nur als »Eigentor« zu bewerten. Sie macht auch deutlich, daß sich die Solidarnosc als legitimatorische Ressource der liberalen Reformpolitik verbraucht hatte und nach einem neuen Selbstverständnis suchen mußte.

Die »konsensualistische« Einbindung der Gewerkschaft in die Reformpolitik zusammen mit deren transformationspolitischem Erfolg hatte die Gewerkschaft in eine Identitäts- und Organisationskrise geführt und das Gewerkschaftssystem verändert. Die große Streikwelle von 1992 hatte die Branchengewerkschaften und ihre Zentrale (OPZZ) als ernst zu nehmende Interessenvertretungen und politische Konkurrenten der Solidarnosc aufgewertet. Es war somit ein dualistisches System entstanden, das durch eine Tendenz zur Absplitterung und Fragmentierung aufgebrochen wurde. Die rasche Expansion des endogenen Privatsektors kam dabei einem Positionsverlust aller Gewerkschaften gleich, weil diese im Privatsektor keinen Fuß fassen konnten.

In Ungarn kam es einerseits zu inkonsistenten Versuchen einer härteren Geld- und Fiskalpolitik, andererseits aber zu einer Tendenz zur »Rückverstaatlichung« (Voszka 1993) als Redistribution von Eigentumsrechten mit klientelistischen Zügen. Parallel zu dieser etatistischen Politik zur Macht und Konsenssicherung war die konservative Koalition nun um die partielle Einbindung der Gewerkschaften in einen defensiven sozialpolitischen Konsens bemüht. 1992/93 wurde der tripartistisch besetzte »Rat zum Interessenausgleich« durch Vereinbarungen aufgewertet, die über das übliche Mindestlohnabkommen hinaus arbeitsmarkt- und rentenpolitische Maßnahmen einbeschlossen.

Dem leichten Kurswechsel auf Regierungsseite entsprach eine pragmatische Annäherung zwischen alten und neuen Verbänden auf Gewerkschaftsseite, nachdem sie eine Einigung in der Vermögensfrage erzielt hatten. Gleichzeitig fand die erbitterte innergewerkschaftliche Auseinandersetzung um Repräsentativität und Legitimität durch die deutlichen Erfolge des Ungarischen Gewerkschaftsbundes (MSZOSZ) sowohl bei den Wahlen zu den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherung als auch bei den ersten Betriebsratswahlen im Frühsommer 1993 ihr vorläufiges Ende. Indes änderte diese binnengewerkschaftliche Kräfteverschiebung zugunsten der alten Verbände nichts an der Schwäche der Gewerkschaften insgesamt, auch wenn mittlerweile ihr tarifrechtlicher Status fixiert worden war.

Indes scheiterten diese politischen Relegitimierungsversuche in beiden Ländern. Aus den zweiten Parlamentswahlen im Herbst 1993 und im Frühsommer 1994 gingen neue Regierungen unter der Führung postkommunistischer Parteien hervor, die unter umgekehrten Vorzeichen einen Bruch mit der bisherigen Transformationspolitik anstrebten. In Polen zielte die Politik der Koalition aus Bauernpartei und Linksbündnis auf eine wirtschaftspolitische Etatisierung und soziale Stabilisierung; der Problemhorizont der neuen Politik waren dabei nicht nur die sozialen Kosten der »Schocktherapie«, sondern auch die Aufgabenstellung, angesichts einer neuen Situation der Peripherisierung wirtschaftsstrategi-

sche Handlungskompetenzen zu konstituieren. Ungarn trat die Koalition aus liberalem SZDSZ und ehemaligen Reformkommunisten mit der erklärten Absicht an, die Wirtschaftspolitik zu liberalisieren und die »Schocktherapie« gewissermaßen nachzuholen. Beide Regierungen bemühten sich um Absprachen mit den Gewerkschaften, wobei es in erster Linie um eine Einbindung in staatliche einkommenspolitische Leitlinien ging. Dabei wurde in Polen eine Fortführung der Kontrolle über betriebliche Lohnverhandlungen angestrebt, wobei es aber angesichts des Wirtschaftswachstums um eine Regulierung von Reallohnanstiegen ging. In Ungarn wurden dagegen Reallohnreduktionen auf die Tagesordnung gesetzt. Die Bereitschaft »sozialvertraglicher« Politik und die Suche nach entsprechenden institutionellen Arrangements trugen in beiden Ländern paternalistische Züge (Tatur 1994).

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche neo-korporatistische Politik sind aber aus unterschiedlichen Gründen begrenzt. Die Transformationskrise hatte die Gewerkschaften als wichtigste Adressaten der Regierungsangebote betroffen und ihre Handlungsmöglichkeiten beschränkt, denn die Transformation selber bedeutete eine Positionsbedrohung für die gewerkschaftliche Organisation. Das gilt in vielerlei Hinsicht: wegen der Beschäftigungskrise und einer tiefen Segmentierung von Arbeits- und Tarifmärkten; wegen einer zunehmend partikularen Repräsentativität von Gewerkschaften, die sich im neuen Privatsektor bislang nicht zu etablieren vermochten und deshalb zur Interessenvertretung der traditionellen Branchen der staatlichen Industrie und des staatlichen sozialen Dienstleistungssektors wurden; und wegen einer systemischen Lücke gewerkschaftlichen Handelns, die dadurch entstand, daß einerseits der Staat als politischer Adressat von Forderungen an Bedeutung und Handlungsfähigkeit verlor, und andererseits die formal gewonnene Tarifautonomie entweder wie in Polen eingeschränkt blieb und/oder aufgrund der Arbeitsmarktsituation und der Schwäche der bürokratischen Gewerkschaftsverbände nicht realisiert werden konnte. Zudem zielte die Einschwörung der Gewerkschaften auf eine »sozialverträgliche« Einkommensregulierung auf eine Perpetuierung dieses Zustandes. Die Erfolge der Transformationspolitik selber hatten die gewerkschaftliche Mobilisierungs- und Verpflichtungsfähigkeit somit entweder ausgehöhlt, wie in Polen, oder auf niedrigem Niveau stabilisiert. Als organisatorische Ressource für eine neo-korporatistische Politik standen die Gewerkschaften somit nur bedingt zur Verfügung.

Gegen stabile neo-korporatistische Arrangements spricht aber nicht nur der Mangel an handlungsfähigen und repräsentativen Akteuren. Erfolgreiche Transformationspolitik meint die Sequenzierung von Brüchen und große sozialstrukturelle Verwerfungen. Einer solchen Situation und derartigen politischen Ziel-

setzung sind offene soziale Konflikte adäquater als starre regulative Arrangements. Zudem beziehen sich die politischen Alternativen in der neuen Peripherie Mitteleuropas nicht in erster Linie auf die Konfliktfront zwischen Kapital und Arbeit und das Spannungsverhältnis von Akkumulations- und Reproduktionsinteressen. Als polare Bezugspunkte wirtschaftspolitischer Strategien erscheinen vielmehr die Modelle eines politischen Kapitalismus und eines universellen Kapitalismus (Staniszki 1992; 1994/95). Mit der Aktzentsetzung auf etatistische Stabilisierung und der Protektion von organisierten Märkten impliziert der politische Kapitalismus die Gefahr einer klientelistischen Verankerung der Politik in den staatlichen und privaten Wirtschaftsbürokratien und die Perspektive einer konservativen Stabilisierung und ökonomischen Stagnation. Der universelle Kapitalismus betont den freien Zugang zu offenen liberalisierten Wettbewerbsmärkten und beinhaltet damit nicht nur das Risiko politisch nicht zu vermitteln der Sozialkosten, sondern, angesichts der organisatorischen Schwäche der mitteleuropäischen Ökonomien und der Defizite strategischer Kompetenz, auch erhöhte Risiken unkontrollierter Peripherisierung. Im Kontext dieser Alternative sind auch die Arbeitnehmerinteressen in hohem Maße sektoral und nicht nur funktional definiert. Angemessener und wahrscheinlicher als ein formalisierter Tripartismus erscheint in dieser Situation ein offenes Geflecht von segmentierten neo-korporativen Netzwerken und selektiven Arrangements auf unterschiedlichen Ebenen, das dann einem mehr oder weniger formalisierten »Tripartismus« Substanz verleihen könnte.

In Polen kam noch hinzu, daß die Dekomposition der Solidarnosc als Bewegung und der Abfluß von Eliten in die Politik auch innerhalb der Gewerkschaft zu zusätzlichen Friktionen und Konflikten geführt hatte, und daß angesichts der Bedeutung der politischen Konkurrenz der beiden großen Gewerkschaftsformationen für deren innerorganisatorischen Zusammenhalt eine Inklusion der Solidarnosc in die Politik der »feindlichen« Regierung eher als unwahrscheinlich gelten muß.

## Literatur

- Bayer, J./Deppe, R., Hg. (1993), *Der Schock der Freiheit – Ungarn auf dem Weg in die Demokratie*. Frankfurt a. M.
- Bruszt, L. (1994), *Die Antall-Regierung und die wirtschaftlichen Interessenvertretungen*. Budapest.
- Bruszt, L. (1994), *Transformative Politics: Social Costs and Social Peace in East Central Europe*. In: Kovács, J. M. (Hg.): *Transition to Capitalism?* New Brunswick/London.

- Bruszt, L./Stark, D. (1992), Remaking the Political Field in Hungary: From the Politics of Confrontation to the Politics of Competition. In: Banac, J. (Hg.): *Eastern Europe in Revolution*, Ithaca/London.
- Deppe, R./Girndt, R. (1995), Transformationspolitik und Gewerkschaften in Ungarn. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 4/1995.
- Frentzel-Zagorska, J. (1990), Civil Society in Poland and Hungary. In: *Sovietstaaten*, Bd. 42, 1990-4, 759-777.
- Gardawski, J./Zukowski, T. (1992), *Polityka i gospodarka w oczach pracowników*. Warschau.
- Gardawski, J./Zukowski, T. (1994), *Robotnicy 1993. Wybory ekonomiczne i polityczne*. Warschau.
- Gilejko, I./Stasiek, A./Widera, W. (1992), *Robotnicy i liderzy o związkach zawodowych*. Warschau.
- Hirschman, A. O. (1994), Wieviel Gemeinsinn braucht die liberale Gesellschaft? In: *Leviathan* 2/1994.
- Kis, J. (1994), Eine Verfassung, die den Systemwandel abschließt. In: *Népszabadság*, 19.8.1994.
- Kuron, J./Hausner, J. (1994), *Strategia Negocjacyjna w procesie transformacji gospodarki*. Warschau.
- Laky, T. (1994), Nachfrage- und Angebotsprozesse auf dem Arbeitsmarkt. Budapest.
- Offe, C. (1994), Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung, Marktwirtschaft und Territorialpolitik in Osteuropa. In: ders., *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im neuen Osten*, Frankfurt a. M./New York.
- Social Research (1988), Heft 1-2.
- Staniszki, J. (1991), Dilemmata der Demokratie in Osteuropa. In: Deppe, R. et al. (Hg.): *Demokratischer Umbruch in Osteuropa*. Frankfurt a. M.
- Staniszki, J. (1992), *The Ontology of Socialism*, Oxford.
- Staniszki, J. (1994/95), The politics of post-communist institutionalisation in historical perspective. Working Paper Series No. 1. Advanced Study Center, International Institute University of Michigan.
- Szalai, E. (1991), Perpetuum mobile? Die Großunternehmen nach dem Staatssozialismus. In: *Valóság* 4/1992.
- Tatur, M. (1994), Neo-Korporatismus in Osteuropa? In: *Berliner Debatte* 5/1994, 3-15.
- Tatur, M. (1995), Towards Corporatism? – The Transformation of Interest Policy and Interest Regulation in Eastern Europe. In: Dittrich, E./Schmidt, G./Whitley, R. (Hg.): *Industrial Transformation in Europe: Process and Contexts* (i.E.).
- Voszka, E. (1993), Vorstoß von Verteilungsmethoden bei der Privatisierung. In: *Társadalmi Szemle* 8-9/1993.
- Wienecki, J. (1993), A Regional Survey – The Czech Republic, Hungary, Poland, and Slovakia in 1993.