

## **Transformation und Integration als exceptionelles Projekt – eine akteurszentrierte Perspektive**

### **1. Einleitung**

Es liegt auf der Hand, dass der nahezu flächendeckende Kollaps der sich als sozialistisch deklarierten Gesellschaftssysteme und die anschließende Transformation ihrer politischen und wirtschaftlichen Ordnung einen ausgesprochen lohnenden Gegenstand sozialwissenschaftlicher Reflexion und Forschung abgibt. Die annähernde Gleichzeitigkeit des Starts, die Ähnlichkeit der Ausgangsbedingungen und Ziele, nicht zuletzt die große Zahl der Transformationsländer markieren einen wahrhaft exceptionellen Forschungsgegenstand. Immerhin sind es nicht weniger als 29 Länder der ehemals „Zweiten Welt“, die sich im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts einem mehr oder weniger tiefgreifenden Wandel ihres politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems unterzogen.<sup>1</sup>

Nie zuvor hatten die Sozialwissenschaften Gelegenheit, eine solche Serie simultaner Wandlungsprozesse zu studieren. Ihre Theorien des sozialen Wandels konnten zwar auf Gemeinsamkeiten und Differenzen verschiedener ungleichzeitiger Fälle rekurrieren, aber erst die gleichzeitigen Transformationen sozialistischer Länder bieten die Möglichkeit, systematisch zwischen allgemeinen Bedingungen des Gestaltungserfolgs auf der einen Seite und länderspezifischen Faktoren auf der anderen zu differenzieren.

Um keinen falschen Eindruck aufkommen zu lassen: Trotz der Vielzahl der länderspezifischen und ländervergleichenden Transformationsstudien wurde dieses einmalige Potential für die Untersuchung der Erfolgsbedingungen intentionalen Wandels nur wenig genutzt. Das gilt allerdings nicht für die zahlreichen Studien des deutschen Vereinigungsprozesses (Er bleibt wegen seiner Besonderheiten im Folgenden ausgeklammert.). Viele

---

<sup>1</sup> Das sind außer der DDR: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, die Republik Moldau, die Mongo-

Fortsetzung d. Fn.

frühe Analysen der „ausländischen“ Transformationen hoben auf die Komplexität und Vieldimensionalität des Reformprojekts ab und bemühten sich um den Nachweis von Fehlschlägen, Folgeproblemen und Perfektionsmängeln (z.B. Müller 1998). Neben solcherart *Kalamitätendiagnosen* entstanden zahllose Fallstudien zum Transformationsschicksal der Bevölkerung einzelner Länder sowie zur Entwicklung ausgewählter Wirtschaftssektoren und sozialer Probleme. Während derart fokussierte Analysen zwar den jeweils untersuchten Gegenstand erhellen, lassen sie oft im Unklaren, welche seiner Entstehungsbedingungen und Aspekte als Ursache von Handlungserfolgen bzw. –misserfolgen zu betrachten sind.

Mehr als anderthalb Jahrzehnte nach dem Beginn der Transformationen steht außer Frage, dass die Etablierung der Institutionen von repräsentativer Demokratie und Marktwirtschaft in vielen Ländern gelungen ist. Wo er von einer Bevölkerungsmehrheit gewollt und von den politischen Eliten betrieben wurde, erreichte der intendierte Wandel einen Großteil der proklamierten Ziele. Das heißt keineswegs, dass die Bevölkerung nun alle ihre Wünsche und Hoffnungen erfüllt sieht. Arbeitslosenquoten bis 20 % der arbeitsfähigen Bevölkerung und ein deutlich gestiegenes Maß an sozialer Ungleichheit kennzeichnen vielmehr die Situation auch der erfolgreichsten Reformländer. Nichtsdestotrotz lassen sich die Intentionen der Reformer deutlich in den Ergebnissen ihres Handelns wiedererkennen. Das ist im politischen Alltag der konsolidierten Demokratien keineswegs der Normalfall.

Gleichwohl bereichern nicht nur die Fälle des gelungenen Wandels unser Wissen über die Gestaltbarkeit von Gesellschaft im allgemeinen und die Möglichkeiten des intentionalen Institutionenwandels im besonderen; auch die Fälle einer unvollständigen oder gescheiterten Transformation sind von erheblichem Erkenntniswert. Selbst die skeptischen Erfolgsprognosen, die in den frühen 1990er Jahren entstanden, erweisen sich im Nachhinein als wertvolle Anregungen. Sie lenken die Aufmerksamkeit auf „kritische“ Aspekte der komplexen Wandlungsprozesse und ermöglichen uns herauszufinden, in welcher Gestalt sie akut wurden und auf welche Weise sie von den Akteuren bearbeitet wurden. Damit zeichnet sich die Möglichkeit ab, die Umriss des Raums „politischer Möglichkeiten“ zu eruieren und exakter zwischen vorstellbaren, aber unrealisierbaren Zukünften einerseits

---

lei, Polen, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, die Slowakei, Slowenien, Tadschikistan, die Tschechische Republik, Turkmenistan, die Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrussland.

und alternativen, aber tatsächlich „möglichen Welten“ andererseits unterscheiden zu lernen.<sup>2</sup>

Um diese Erkenntnisoptionen zu erproben, bedarf es eines Umwegs über mehrere Stationen. Die erste betrifft zentrale Aspekte des ex ante spezifizierten Schwierigkeitsgrad des Transformationsprojekts. Im nächsten Schritt werden korrespondierende Befunde der empirischen Forschung resümiert, zunächst anhand einiger markanter Aggregatfolgen und sodann mit Blick auf signifikante Entscheidungssituationen der Akteure. Schließlich werden einige übereinstimmende Beobachtungen in Hinblick auf die zuvor resümierten Erfolgshindernisse und ihre Theoriefähigkeit diskutiert.

## **2. Der exzeptionelle Schwierigkeitsgrad des Transformationsprojekts**

Bekanntlich war der Systemwechsel vom Sozialismus zum Kapitalismus in keiner Modernisierungs-, Gesellschafts- oder Transformationstheorie konzeptuell vorbereitet. Gleichwohl weist das Projekt alle Facetten des aus dem 19. Jahrhundert stammenden Bilds einer „revolutionären“ Fortentwicklung auf. Genau besehen übertraf das Komplexitätsniveau der Transformation zu Demokratie und Marktwirtschaft das historische Sozialismusprojekt, wie es in der Marxschen Geschichtsphilosophie konzipiert ist, um Größenordnungen. War doch in letzterer unterstellt, dass nicht bloß die politischen Bedingungen für den Umsturz der alten Ordnung, sondern auch zentrale ökonomische Voraussetzungen einer „höheren“ Ordnung herangereift und darum bloß noch von ihren Fesseln zu befreien waren.

Dagegen stellte die Ablösung des gescheiterten Sozialismus durch den spannungsreichen Dualismus von Demokratie und Marktwirtschaft eine wesentlich schwierigere Aufgabe dar. Sie entfaltet ihren spezifischen Sinn nicht – wie das Sozialismusprojekt – vor dem Hintergrund einer evolutionären Höherentwicklung, sondern als Konsequenz der Erkenntnis, dass das bestehende „System“ seine Leistungs- und Kreativitätspotentiale erschöpft hat. Nicht sein Entwicklungserfolg ermöglicht den Übergang zu „Besserem“, sondern sein Scheitern legt es nahe, den riskanten Sprung ans andere Ufer zu wagen.

Dieser Feststellung korrespondiert das Wissen von den besonderen Schwierigkeiten des Transformationsprojekts, das weitaus mehr dem Dezisionismus Leninscher Prägung als dem modernisierungstheoretischen Ansatz von *Marx* entspricht. Die Transition *vom Sozia-*

---

<sup>2</sup> Zum methodologischen Status der Begriffe „politische Möglichkeit“ und „mögliche Welten“ vgl. Friedrich (1963: ch. 11) und Elster (1981: Kap. 3).

lismus ließ sich nicht als evolutionärer Vorgang konzipieren, sondern nur als genuin politisches Projekt. Es wurde „opportunistisch“, d.h. in Wahrnehmung einer günstig scheinenden Gelegenheit entworfen und mit Eile betrieben. Weder gab es instruktive Theorien des Umbruchs noch Sensitivitätsanalysen der möglichen Risiken und Nebenfolgen. Die Akteure blieben auf ihr Gespür für die situativen Möglichkeiten und ihre Fähigkeit zu alternativenbewussten Entscheidungen verwiesen.

Um sich die immanenten Risiken und die Komplexität des Vorhabens zu erschließen, lohnt ein Blick auf die Palette der spezifischen Voraussetzungs- und Ressourcendefizite, wie sie zu Beginn des Transformationsprozesses diagnostiziert worden sind. Dank der guten Forschungslage in Sachen Ausgangsbedingungen wissen wir, dass sich die Aufgabenkomplexität in mindestens fünf spezifischen Risiken manifestierte, zu denen sich bei einigen Ländern noch die zusätzliche Aufgabe gesellte, die Wiedererlangung ihrer nationalstaatlichen Souveränität (nach Auflösung des sowjetischen Imperiums) zu organisieren.<sup>3</sup>

An erster Stelle ist das *Risiko inadäquater „mentaler“, „normativer“ und „kognitiver“ Voraussetzungen* einer demokratisch-marktwirtschaftlichen Ordnung zu nennen. Es manifestierte sich zum einen im autoritären Charakter der sozialistischen Rechtsordnung und der Abwesenheit einer Gewaltenteilung zwischen politischem und Rechtssystem, zum anderen in der kompensatorisch entstandenen „Schattenrechtsordnung“ der privaten (u.U. kriminellen) Selbsthilfe sowie der Klientel- und Korruptionsbeziehungen zwischen Amtsträgern und Bürgern. Um die Institutionen der Demokratie mit Leben zu füllen, fehlte es sowohl an Erfahrungen in einer differenzierten Zivilgesellschaft als auch an Verständnis für Sinn und Funktionsweisen einer außerstaatlichen Öffentlichkeit. Vielmehr gab es hinreichend Grund, die Fortgeltung „sozialistischer“ oder sogar „leninistischer“ Überzeugungen und ein hohes Maß an Apathie bei gleichzeitig überzogenen Erwartungen an staatliches Handeln zu beklagen.<sup>4</sup> *Informations- und Wissensdefizite* der Transformationsgesellschaft betrafen nicht durch den Mangel an verlässlichen Daten über das „eigene“ Land, sondern auch die verbreitete Unkenntnis der Funktionsvoraussetzungen einer modernen Gesellschaft.

Des Weiteren unterlag der politisch inszenierte Institutionenwandel einem spezifischen *Dezisionismusrisiko*, von dem die Entstehungsgeschichte etablierter Demokratien

---

<sup>3</sup> Vgl. von Beyme (1994: Kap. 4) und Elster u.a. (1998: 17ff., 254ff.).

<sup>4</sup> Zum sog. „legacy“-Problem vgl. außerdem Comisso (1997b) und Geddes (1997).

verschont blieb. Weil Institutionen nicht nur eine regulative, das soziale Verhalten sanktionierende, sondern auch eine axiologische, bestimmte Werthaltungen bekräftigende Funktion besitzen, wirken rein administrative Verfahren der Institutionenbegründung willkürlich und ihre Resultate dementsprechend anfällig für Legitimitätszweifel.<sup>5</sup> Folglich war nicht mit einer übergangslosen Ersetzung der obsoleten durch neue funktionsadäquate Spielregeln des politischen und wirtschaftlichen Handelns zu rechnen, sondern – zumindest für eine längere Übergangsphase – mit einem recht niedrigen Niveau der Institutionengeltung und entsprechend reduzierter Effektivität der politischen Steuerung.

Drittens bestand das Risiko, dass den Reformländern eine allzu enge Orientierung am Muster der westlichen Institutionen eher zum Nachteil als zum Vorteil gereichen würde. Dieses *Risiko inadäquater Mittel* beruht auf der historischen Prägung der als Vorbild erkorrenen Institutionen. Letztere entstanden überwiegend im 19. Jahrhundert als Antwort auf besondere Problemlagen der politischen Emanzipation des Bürgertums bzw. der Interessenlagen des frühen Industrieproletariats. Soweit sie ihre spezifische historische Form auch im 20. Jahrhundert behielten, werden ihnen heute beträchtliche Effektivitäts- und Rationalitätsmängel attestiert. Sie gelten keineswegs mehr als adäquate „Lösungen“ für die aktuellen Steuerungsaufgaben der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Bei ihrer unmodifizierten Übertragung auf die Reformländer war deshalb mit Folgeproblemen zu rechnen. Falls es überhaupt gelingen würde, die funktional unverzichtbaren Charakteristika von ihren akzidentiellen historischen Beimischungen zu unterscheiden, würde ein gelingender Institutionentransfer notwendig den Import von inadäquaten Orientierungsmustern, wenn nicht gar eklatanten Funktionsmängeln einschließen.

Viertens wurde im Zuge des Aufbaus der politischen Institutionen ein *Risiko der Ko-Innovation* neuer gesellschaftlicher Formen bemerkt, das auf die Knappheit an „sozialem Kapital“ zurückzuführen ist. Das belegen die im Ergebnis sehr ungleichen Organisationserfolge des Parteiensystems auf der einen Seite und des Systems der organisierten Interessenvertretung auf der anderen. Bei annähernd gleichen Startvoraussetzungen erwies sich das Parteiensystem dem Verbändesystem im Wettlauf um Beteiligungsmotive, Organisationsressourcen und Einflusspositionen als weit überlegen.<sup>6</sup> Denn die Parteien profitierten sowohl von der hohen Aufmerksamkeit für Wahlen als auch von ihrer *gatekeeper*-Funktion

---

<sup>5</sup> Claus Offe (1995) spricht vom Problem der „Hyperrationalität“.

<sup>6</sup> Dazu ausführlicher Wiesenthal (1996).

für öffentliche Ämter. Weil Wähler für Parteien wichtiger als Mitglieder sind, konnten sich selbst mitgliederarme *top down*-Gründungen behaupten; auch blieb ihre Entscheidungspolition von Schwankungen der Wahlbeteiligung und allfälligen Enttäuschungen unberührt. Demgegenüber war der Aufbau von Verbänden mit allen bekannten Kollektivgutproblemen belastet. Da es ihnen an externen Anreizen mangelte, blieben sie über viele Jahre einflußlos und taugten weder zur effektiven Vertretung funktionaler Interessen noch zur Übernahme regulativer Aufgaben i.S. der sektoralen Selbstverwaltung.

Noch gravierender als die oben genannten Risiken schienen schließlich die *Risiken der „dualen Transition“* bzw. das sog. „*Dilemma der Gleichzeitigkeit*“.<sup>7</sup> Es besagt: Sobald die Bevölkerung in den Genuss effektiver Partizipationschancen gekommen sei, würde sie die mit sozialen Kosten verbundenen Reformen durch ihr „demokratisches“ Veto an der Wahlurne zu Fall bringen. Je schmerzhafter die Reformkosten empfunden würden und je weiter die Responsivität des politischen Systems entwickelt sei, desto sicherer drohe die Vertagung oder Unterlassung von unverzichtbaren Teilen des Reformprogramms. Das schien auch aus historischen Gründen plausibel. Kam es doch in den konsolidierten Demokratien Westeuropas erst *nach* der Durchsetzung von Arbeitsmarkt und Lohnarbeiterstatus zur Universalisierung demokratischer Partizipationsrechte.

Die Regierungen der einzelnen Reformländer bearbeiteten die oben bezeichneten Risiken und Dilemmata auf unterschiedliche Weise. Ungleiche *political skills*, unterschiedliche Rücksichtnahme auf Stimmungen in der Wählerschaft, *Rentseeking*-Interessen der alten und neuen Eliten sowie unterschiedliche Risiko- und Kooperationspräferenzen der Regierungen mündeten in die Wahl national spezifischer Reformstrategien mit unterschiedlichem Zeitmaß. Einige Regierungen entschieden sich – in Anlehnung an Empfehlungen ausländischer Berater – zur nahezu gleichzeitigen Durchführung zentraler Reformschritte i.S. der sog. Schocktherapie, andere wählten ein eher gradualistisches Vorgehen; in etlichen Fällen begnügte sich die neue Elite mit dem eigennützigen Ausbau der eroberten Machtmittel. An der in den frühen 1990er Jahren ausgetragenen Kontroverse *Schocktherapie versus Gradualismus* waren mehr Wissenschaftler als politische Entscheidungsträger beteiligt. In fast allen Fällen hatten sich die Reformpolitiker für den einen oder anderen Weg entschieden, ohne zuvor das Risiko einer breiten gesellschaftlichen Debatte über alternative Reformpfade einzugehen.

Vor dem Hintergrund der oben skizzierten Palette von Risiken und Dilemmata mag es einleuchten, wieso sich im Mainstream der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung sehr früh die Vorstellung befestigte, dass der Transformationsprozess notwendig scheitern oder zumindest mit systematisch unzureichenden Resultaten aufwarten würde. Gemäß dieser Erwartungshaltung richtete sich die Aufmerksamkeit bevorzugt auf Unzulänglichkeiten, Defizite und Perfektionsmängel der Reformen. Das belegt u.a. die Konjunktur des Theorems der *Pfadabhängigkeit* in frühen Transformationsanalysen. In der Regel genügte der bloße Hinweis auf partikuläre Kontinuitäten, Persistenzen oder *legacies of the past*, um dem Geschehen das Etikett der Pfadabhängigkeit anzuheften.<sup>8</sup>

Die teils empirisch diagnostizierten, teils deduktiv prognostizierten Transformationsrisiken stimmen mit jener Spielart theoriebasierter Skepsis überein, die Soziologie und Politikwissenschaft gegenüber der Idee umfassender (holistischer) Gesellschaftsreformen entwickelt haben. Die erkenntnistheoretischen Grundlagen des entsprechenden *Negativparadigmas* der Unmöglichkeit holistischer Reformen waren überwiegend in den 1960er Jahren entstanden. Sie reflektieren die Grenzen des überschießenden politischen Gestaltungswillens, der die Rekonstruktionsphase nach dem Zweiten Weltkrieg begleitete. Im Unmöglichkeitstheorem laufen mehrere theoretische und empirische Forschungsstränge zusammen: die Befunde von Politikanalysen (z. B. Lindblom 1959) und der empirischen Entscheidungsforschung in öffentlichen Institutionen (z. B. Cohen u.a. 1972), der Analyse des Implementationsprozesses von Regierungsprogrammen (z. B. Pressman/Wildavsky 1979) und der Debatte über Grenzen der Regierbarkeit moderner Staaten (z. B. Crozier u.a. 1975). Theoretischen Ausdruck mit Anspruch auf Allgemeingeltung erhielten sie im kritischen Rationalismus Karl Poppers (Popper 1972) und der soziologischen Systemtheorie Niklas Luhmanns (1981). Ihre Quintessenz kommt in einer Reihe von *catchwords* und Floskeln zum Ausdruck – wie „the science of muddling through“ (Lindblom 1959), „the garbage can model of decision-making“ (Cohen u.a. 1972), der Alternativlosigkeit von „piecemeal technologies“ (Popper 1972), der „Utopie der Nulloption“ (Offe 1986) oder der „Tragik der toten Hände“ (Luhmann 1989).

---

<sup>7</sup> Vgl. dazu Elster (1990) und Offe (1991b).

<sup>8</sup> Vgl. dazu Hausner et al. (1995) und Stark (1992). Auch der modernen Institutionenökonomik schien „rationaler institutioneller Wandel notgedrungen pfadabhängig (zu) sein“ (Richter/Furubotn 1999: 32).

Es sei jedoch nicht verschwiegen, dass sich die systematische Skepsis auch auf solide Grundlagen in verschiedenen sozialwissenschaftlichen Theorien berufen konnte. Sie betreffen (1) die engen Grenzen individueller Informations- und Entscheidungs rationalität (Stichwort *bounded rationality*), (2) die besonderen Ressourcen-, Identitäts- und Strategieprobleme kollektiver Akteure (Stichwort *collective action dilemma*), (3) die Rationalitätsproblematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort *social choice*) und schließlich (4) die Unmöglichkeit der Konstruktion einer gleichermaßen inklusiven wie instruktiven Systemrationalität (Stichwort *Selbstreferentialität sozialer Systeme*). Diese Theoreme inspirierten u.a. die Diagnose der unvermeidlichen Inkonsistenz langfristiger politischer Planung (Kydland/Prescott 1977) und der extrem begrenzten Möglichkeiten „rationaler Politik“ (Elster 1987). Eine Darstellung der hypothetischen Zusammenhänge zwischen allgemeinen Reformproblemen und den speziellen Transformationsrisiken bietet Schema 1.

- Schema 1 ungefähr hier -

### **3. Faktoren von Erfolg und Misserfolg der Transformation**

Die extrem pessimistischen Erfolgsprognosen wurden von der realen Entwicklung widerlegt. Rund die Hälfte der 29 Reformländer meisterte sowohl den Systemwechsel als auch die anschließende Transformation der gesellschaftlichen Teilbereiche auf eine Weise, die von außenstehenden Beobachtern als erfolgreich bezeichnet wird. Auch in einigen der übrigen Länder weisen die Veränderungen in die von den Reformern angestrebte Richtung.

#### ***3.1 Resultate der Transformation***

In den unstrittig als erfolgreich geltenden Fällen der neuen EU-Mitgliedsländer trugen die Transformation des politischen Systems und der Aufbau einer demokratischen Ordnung „revolutionäre“ Züge, auch wenn typische Elemente historischer Revolutionen wie anhaltende Massenmobilisierung und Gewaltanwendung nur eine untergeordnete Rolle spielten. In diesen Fällen war ein konsequenter Bruch mit dem Institutionensystem der Vergangenheit vollzogen worden. Parteien und Parlamente hatten sich zu den entscheidenden politischen Institutionen entwickelt. Ebenso bedeutsam war die Errichtung einer rechtsstaatlichen Ordnung mit unabhängigen Straf-, Zivil- und Verfassungsgerichten. Vor deren Hin-



tergrund gelang sowohl die Etablierung ökonomisch fungibler, d.h. notwendig diskriminierender, Eigentumsrechte als auch der Neu- und Umbau der öffentlichen Verwaltung.

14 Reformländer zeigen 2005 ein Niveau der politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte, das dem der konsolidierten Demokratien Westeuropas entspricht.<sup>9</sup> Das dokumentieren die jährlichen Ratings von *Freedom House*. Sieben weitere Reformländer gelten als „teilweise frei“.<sup>10</sup> Belarus und Russland werden zusammen mit sechs asiatischen Nachfolgestaaten der Sowjetunion<sup>11</sup> wegen eklatanter Einschränkungen der politischen und bürgerlichen Freiheitsrechte als „unfrei“ eingestuft.

Ein ebenso differenziertes Bild zeigt sich beim Blick auf die bis 2005 (wieder-) erlangte Wirtschaftsleistung der Länder. Hier setzen sich die neun neuen EU-Mitglieder mit einem Bruttosozialprodukt von jeweils mehr als 10.000 US-Dollar (nach Kaufkraftparität gewichtet, im Folgenden abgekürzt als USD-PPP) deutlich von den übrigen exsozialistischen Ländern Eurasiens ab.<sup>12</sup> Ihnen am nächsten kommen die EU-Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien mit 7.700 bzw. 7.300 USD-PPP. Sieht man von Russland ab, das dank der hochprofitablen Energieexporte ein Pro-Kopf-Sozialprodukt von 9.200 USD-PPP aufweist, so liegt die Wirtschaftsleistung der übrigen Länder zum Teil erheblich unter 7.000 USD-PPP.<sup>13</sup>

Die zuletzt erwähnte Ländergruppe zeichnet nicht nur eine vergleichsweise niedrige Wirtschaftsleistung aus. Ein genauerer Blick enthüllt weitere Differenzierungslinien. Elf der „armen“ Transformationsländer waren einst Teil der Sowjetunion. Von ihnen haben nur drei (Armenien, Georgien und die Ukraine) ein tendenziell demokratisches politisches System ausgebildet.<sup>14</sup> Russland und die Republik Moldau gelten als „stark defekte Demokratien“, die anderen asiatischen GUS-Länder als „Autokratien“ (Bertelsmann Stiftung 2005: 132).

---

<sup>9</sup> Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Mongolei, Polen, Rumänien, Serbien und Montenegro, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn. Sieben dieser Länder besitzen ihr hohes Niveau an Freiheitsrechten nun schon seit über einem Jahrzehnt.

<sup>10</sup> Albanien, Armenien, Bosnien-Herzegowina, Georgien, Mazedonien, Republik Moldau und die Ukraine.

<sup>11</sup> Aserbaidschan, Kasachstan, Kirgisistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

<sup>12</sup> Dabei weist Slowenien den Spitzenwert von 19.500 USD auf, während Lettland (10.300), Kroatien (11.100), Polen (11.400) und Litauen (11.700) die Schlusslichter abgeben. Die Angaben entstammen den Länderberichten des Bertelsmann Transformation Index (BTI) 2006.

<sup>13</sup> In der Gruppe der „armen“ Transformationsländer zählen Kasachstan und Mazedonien (mit je 6.700 USD-PPP) sowie Weißrussland (6.100) und Turkmenistan (5.900) zur Spitzengruppe. Schlusslichter sind Tadschikistan (1.100), die Republik Moldau (1.500), Usbekistan (1.700), Kirgisistan (1.800) und die Mongolei (1.900).

<sup>14</sup> Der Bertelsmann Transformation Index kategorisiert diese Länder aufgrund von fortbestehenden Beschränkungen des politischen Wettbewerbs oder Konflikten zwischen den Verfassungsinstitutionen als „defekte Demokratie“.

### ***3.2 Faktoren ungleicher Entwicklung***

Angesichts der breiten Streuung von Transformationsresultaten stellt sich die Frage nach den Ursachen, denen sich die ungleichen Ergebnisse verdanken. In wie weit sind sie durch strukturelle Bedingungen und die jeweilige Ausgangslage der Länder, in wie weit durch mehr oder weniger „kluge“ Entscheidungen der politischen Eliten bedingt? Dass die Ausgangsbedingungen, insbesondere Wirtschaftskraft und Pro-Kopf-Einkommen, erheblichen Einfluß auf den politischen Alternativenraum haben, liegt auf der Hand. Auf den ersten Blick scheint wieder einmal das modernisierungstheoretische Axiom bestätigt, ein bestimmtes Niveau des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens bilde die wichtigste Voraussetzung gelingender Demokratisierung.<sup>15</sup>

„Arme“ Länder, wie die Mehrzahl der ehemaligen sowjetischen Teilrepubliken, weisen typischerweise eine fragmentierte Elitenstruktur, ein niedriges Niveau der Gewaltenteilung und ein hohes Maß von Korruption in der Staatsverwaltung auf. Unter diesen Bedingungen zeigt die Bevölkerung auch bei Abwesenheit offener staatlicher Repression wenig Lust, sich politisch oder „zivilgesellschaftlich“ zu beteiligen. Soweit die herrschende Elite sich nicht mit Strategien der persönlichen Bereicherung und der Absicherung ihres Machtvorsprungs begnügt, zielt ihre Politik vorrangig auf die wirtschaftliche Entwicklung bzw. Modernisierung des Landes und allenfalls in zweiter Linie auf die Herstellung der Voraussetzungen für marktwirtschaftliche Demokratie. Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit stehen der autoritären Modernisierung regelmäßig im Wege. Wo sie dennoch in wahrnehmbarem Maße zur Geltung gelangten, wie in Georgien, Mazedonien, der Mongolei und der Ukraine, waren eine dezidierte „Westorientierung“ der neuen Eliten und auch die Kooperationsbereitschaft der ausländischen Partner entscheidend.

Ganz offensichtlich spielte dabei der „geographische Vorteil“ eine Rolle. Es handelt sich bei den zu EU-Mitgliedern bzw. EU-Kandidaten avancierten Staaten entweder um Länder im unmittelbaren Einzugsbereich der EU oder solche der „zweiten“ Linie. Angesichts der Erweiterungsinteressen der „alten“ EU-Mitglieder und ihrer Modernisierungs- und Anpassungshilfen muss die Anreizwirkung der Beitrittsoption als stark, die bloße Aus-

---

kratien“ (Bertelsmann Stiftung 2005: 132), die sich dennoch positiv von der Gruppe der autokratisch regierten Länder abheben.

<sup>15</sup> Das demokratieförderliche Minimum wird im Bereich von 1.000 bis 3.000 USD vermutet. Dazu ausführlicher Merkel/Puhle (1999: 21-24).

sicht auf Integration in die Europäische Union als immer noch beträchtlich veranschlagt werden. Es wäre allerdings verfehlt, diese günstige Kontextbedingung als einen den Erfolg determinierenden Faktor zu veranschlagen. Die Realisierung der Option EU-Integration bedurfte vielmehr adäquater Perzeptions-; Selbstdefinitions- und Präparationshandlungen der Reformpolitiker. In aller Regel waren die ersten Schritte in Richtung „Europa“ zunächst aus eigener Kraft zu absolvieren, d.h. ein Reformprogramm in Angriff zu nehmen, das nicht nur die Integrationsabsicht deutlich machte, sondern auch die Grundlagen der Integrationsfähigkeit hinsichtlich der wichtigsten Verfassungsinstitutionen herstellte.

### ***3.3 Alternative Pfade***

Die Frage, warum nicht alle Transformationsländer einen „europa-kompatiblen“ Kurs steuerten, lässt sich nicht ausschließlich mit Hinweis auf strukturelle und geographische Gegebenheiten beantworten. Es ist vielmehr von einer Sequenz von Entscheidungsstationen auszugehen, an denen die politischen Akteure versuchten, ihren Präferenzen unter Berücksichtigung der jeweils bestehenden „constraints“ Ausdruck zu geben. Schema 2 dient der Illustration einer solchen Abfolge von konditionierten Entscheidungen.

- Schema 2 ungefähr hier -

Das Schema beschränkt sich auf den Ausweis von lediglich drei „unabhängigen“ Variablen: die Stärke prodemokratischer Bewegungen, die sozioökonomische Situation und das Vorhandensein ethnischer Konfliktlinien. Die erste und für alle weiteren Optionen maßgebliche Bifurkation betrifft Stärke und Profil der gegen das alte Regime opponierenden Bürgerbewegungen. Sind diese hinreichend stark und vom Demokratieideal inspiriert, bestehen gute Chancen für einen effektiven Elitenwechsel, der – in Abwesenheit gravierender sozioökonomischer und ethnischer Konflikte – in eine Polyarchie (i.S. von Robert Dahl) zu münden vermag, die der Repräsentation pluraler Interessenlagen Raum gibt. Dabei mag sich genügend interner Reformdruck aufbauen, um externe Akteure (z.B. die EU) zu Unterstützungsleistungen zu motivieren. Es entsteht u.U. ein *circulus vitiosus*, der als Sperrklinke gegen rückwärtsgewandte Bestrebungen wirkt und weiteren Fortschritt ermöglicht.

Schwache Oppositionsbewegungen bedeuten dagegen eine günstige Ausgangslage für Teile der „alten“ Elite, die sich zwar in beschränktem Maße als reformorientiert geben

mag, aber typischerweise zuvörderst ihr Eigeninteresse zu bedienen pflegt. Wie die zentralasiatischen Transformationsländer belegen, ist der Weg in die Autokratie entweder durch die Apathie einer verarmten Bevölkerung oder durch die Verlockungen des nationalen Ressourcenreichtums gepflastert. In beiden Fällen besteht ein starker Anreiz, die eroberte Machtposition nicht durch demokratische und rechtsstaatliche „Experimente“ zu gefährden, sondern die Agenturen des Staates auf ein Netzwerk von klientelistischen und Patronage-Beziehungen zu gründen, eventuelle ethnische Differenzen zur Stabilisierung exklusiver Macht auszubuten und sich externer Unterstützung eher in Moskau als in Brüssel zu versichern. Auch dieser Pfad enthält Impulse zur rekursiven Selbstverstärkung, wozu sich regelmäßig Elemente populistischer Mobilisierung und die Konstruktion antagonistischer Umweltdeutungen eignen.<sup>16</sup>

### 3.3.1 Aspekte der Demokratisierung

Auch dort, wo der Reformkurs mit der Aufnahme in die EU als zielsicher und erfolgreich sanktioniert wurde, ließ er sich keineswegs per Autopilot absolvieren. In jedem einzelnen Fall war vielmehr ein mit reichlich Steuerungs- und Ressourcenproblemen gespickter Weg zu bewältigen, der an die Strategiekompetenz der Reformer hohe Anforderungen stellte. Beispielsweise brauchte es mehr als ein Jahrzehnt bis die neuen Mehrparteiensysteme hinreichend konsolidiert waren und die Parteien lernten, trotz hoher Volatilität der Wählerstimmen ein stabiles Profil zu pflegen. Das gelang in der Regel indem selbstinteressierte Wahlsieger als *electoral engineers* wirkten und das Wahlrecht so modifizierten, dass die Anreize für Splitterparteien reduziert und Konzentrationstendenzen befördert wurden. Mancherorts wurde durch den Einbau ergänzender Mechanismen (der Personen- oder Verhältniswahl bzw. von Sperrklauseln) eine größere Annäherung der Mandatsverteilung an das Verhältnis der abgegebenen Stimmen bewirkt (Bielasiak 2002).

Auch in den erfolgreichen Transformationsländern profitierten die Reformer vom unterentwickelten Stand der Zivilgesellschaft. Deren charakteristische „Schwächen“ – ein geringes Niveau politischer Partizipationsbereitschaft, verbreitete Autoritätshörigkeit und Ungeübtheit mit den Verfahren der innerparteilichen Demokratie (Ágh 1998), die geringe

---

<sup>16</sup> In der Realität wurden nicht nur die beiden hier skizzierten Pfade beschritten, sondern auch solche, in denen sich beider Elemente vermischen oder im Zeitablauf ablösen. So zeigten einige zentralasiatische Staaten in den frühen 1990er Jahren eine deutlichere Tendenz zur Errichtung demokratischer Institutionen als heute, während die derzeitigen EU-Beitrittskandidaten erst relativ spät auf einen integrationsadäquaten Reformkurs einschwenkten.

Bedeutung sozialer *cleavages* und die Abwesenheit prägnanter programmatischer Differenzen – verschafften den frühen Regierungen ein hohes Maß an Autonomie gegenüber gesellschaftlichen Gruppen und Interessen. Dank des ungewöhnlich großen Handlungsspielraums vermochten die Reformkräfte in einigen Fällen das Transformationsprogramm zügiger abzuarbeiten als es die Bevölkerung erwartete (Comisso 1997a). Der geringe Grad von Responsivität hatte nur geringe Verluste an Institutionenvertrauen zur Folge. Schon Mitte der 90er Jahre mochten sich nicht mehr als 10 bis 12 Prozent der Befragten als Gegner der Demokratie erklären (lt. Plasser u.a. 1997). Ebenso viel Demokratiegegner fanden sich zu dieser Zeit auch in Italien und Spanien.

### 3.3.2 Aspekte der Wirtschaftstransformation

Nicht minder problematisch war der Prozess der Wirtschaftstransformation. Sie umfasste bekanntlich drei Hauptaufgaben: die Herstellung und Stabilisierung wachstumsförderlicher Rahmenbedingungen (makroökonomische Stabilisierung), die Liberalisierung des (mikroökonomischen) Handlungsrahmens und die Restrukturierung der Unternehmen (Balcerowicz 1995; Zecchini 1997). Die makroökonomische Stabilisierung zielte v.a. auf eine Konsolidierung der defizitären öffentlichen Haushalte und die Überwindung hoher Inflationserwartungen. Damit ein verlässlicher Kalkulationsrahmen für Unternehmensentscheidungen entstehen und der Anreiz zur Kapitalflucht entfallen konnte, bedurfte es einer umfassenden Fiskalreform (Bönker 2001), des Abbaus staatlicher Subventionen und einer Abwertung der Währung. Die Liberalisierung umfasste die Herstellung von Handlungs- und Vertragsfreiheit, die Freigabe der Preise und die Begründung effektiver ökonomischer *Eigentumsrechte*.

Zur grundlegenden Umstrukturierung der Unternehmen kam es in der Regel erst, nachdem durch die Privatisierung von Staatsbetrieben eine effiziente Form der Unternehmenssteuerung (*corporate governance*) entstanden war. Dabei gerieten die Regierungen unter Druck, auf strikt effizienzorientierte (und insofern konsumentenfreundliche) Privatisierungsmethoden zugunsten der Insiderinteressen der Beschäftigten zu verzichten. Regierungen, die diesem Druck nachgaben und der Übertragung von Eigentumsrechten an die Belegschaften zustimmten, handelten sich anhaltenden Streit über den Umfang staatlicher Subventionszahlungen ein, ohne durch zusätzliche Stimmen dankbarer Wähler belohnt zu werden. Die Fähigkeit, im Interesse einer raschen Erholung der Wirtschaft „das Richtige“ auch unter Inkaufnahme von Protest und Unmutsäußerungen zu tun, wurde zum Prüfstein

rationaler Reformpolitik. Immerhin vermochten die aus staatlicher Zuständigkeit entlassenen (d.h. privatisierten) Firmen ihre Produktivität drei- bis fünfmal stärker zu erhöhen als die in Staatseigentum verbliebenen Unternehmen.

Dennoch ließ sich in keinem der Reformländer eine mehrjährige Wirtschaftskrise vermeiden. Mit der Öffnung der Märkte ging die industrielle Produktion überall abrupt zurück und das Bruttoinlandsprodukt sank um 20 bis 35 Prozent, bevor eine mehr oder weniger zügige Erholung einsetzte. Auf dem Höhepunkt der Krise stieg die Inflationsrate auf dreistellige Werte<sup>17</sup> und die statistisch erfassten Realeinkommen sanken um 30 bis 40 Prozent (Santarossa Dulgheru 2001). In dieser Phase der Reformen schien der eingeschlagene Kurs am stärksten gefährdet. War es doch das spezifische Risiko der „dual transition“, dass das ambitionierte Reformprogramm dem „makroökonomischen Populismus“ der um ihre Wiederwahl besorgten Politiker zum Opfer fallen könnte.

Auf den ersten Blick scheinen die skeptischen Risikoprognosen bestätigt. Denn tatsächlich gelang es nirgendwo, das Idealkonzept einer raschen und umfassenden Wirtschaftsreform restlos und geradlinig zu realisieren. Die Schwierigkeiten der empirischen Realisierung bieten dennoch wenig Grund, die konzeptuelle Logik des Programms in Zweifel zu ziehen. Das zeigt u.a. der Vergleich zwischen den mehr und den weniger erfolgreichen Transformationsländern. Wo z. B. die Stabilisierungspolitik nach den ersten Schritten abgebrochen wurde und damit auch der Reformprozess zum Stillstand kam, wie etwa in Bulgarien und Russland, verlängerte sich die Transformationskrise mit den Begleiterscheinungen hoher Inflation und umfangreicher Kapitalflucht um viele Jahre. In Ländern, in denen sich keine handlungsfähige Regimeopposition ausgebildet und Einfluß auf den Reformkurs genommen hatte, wie in Weißrussland und der Ukraine, versandete die Wirtschaftstransformation noch bevor sie institutionelle Spuren hinterlassen konnte. Dort bewegen sich die Realeinkommen nach wie vor auf sehr niedrigem Niveau.

Im Jahre 1996 hatten allerdings bereits 19 Transformationswirtschaften die Übergangskrise überwunden und befanden sich – zumindest zeitweise – auf einem positiven Wachstumspfad (Fischer u.a. 1997). Die Produktion erholte sich v.a. dort relativ rasch, wo durch die Liberalisierung günstige Bedingungen für private Unternehmenstätigkeit entstanden waren, wie z. B. in Tschechien und Polen. Gleichwohl gibt es keinen Fall, in dem das

---

<sup>17</sup> Vgl. Zecchini (1997). Lt. Rostowski (1998: 3) betrug die maximale Inflationsrate in Polen (1989) 640 %, in Estland (1992) 954 %, in Litauen (1992) 1.175 % und in Russland (1992) 2.318 %. Spitzenreiter waren die Ukraine mit 10.155 % (1993) und Armenien mit 10.996 % (1993).

Radikalkonzept der Schocktherapie ohne Abstriche praktiziert worden wäre. Im Spannungsfeld von wirtschaftlich sinnvollen und politisch vertretbaren Maßnahmen obsiegte – damals wie heute – häufig die Orientierung an kurzfristigen Wirkungen über die langfristigen Ziele. Auch erfolgreiche Reformpolitik konnte nur im Zick-Zack-Kurs verfolgt werden (Merkel 1999).

Doch sprechen zwei Beobachtungen für die konzeptuelle Überlegenheit eines „radikalen“ Ansatzes. Zum einen lenkte er die Aufmerksamkeit der Reformer auf das *window of opportunity* der frühen Jahre, in dem sich „mehr“ realisieren ließ als es nach Ausbildung aller demokratischen Repräsentationskanäle möglich war. Waren notwendige Reformschritte zunächst unterlassen worden, so ließen sie sich später nur mit erheblich höheren sozialen Kosten nachholen. Vergleichende Analysen belegen ferner den Vorteil eines hohen Reformtempos und einer kurzen Zeitspanne zwischen Regimewechsel und Reformbeginn.<sup>18</sup> Die Konzentration mehrerer sachlich zusammenhängender Maßnahmen auf die Startphase verbesserte auch die Konsistenz des Reformpakets und half, Koordinationsprobleme im politischen System zu minimieren. Dadurch verkürzte sich die Übergangsphase und es verringerten sich die Bereicherungsgelegenheiten für *rent seekers*. Zum anderen machte es ein kompaktes Reformpaket den Akteuren in steuerungspolitischer Hinsicht leichter, sich an die eigenen Entscheidungen gebunden zu fühlen und der Populismusversuchung des Parteienwettbewerbs zu widerstehen.

Auch die Reihenfolge, in der wichtige Reformmaßnahmen durchgeführt wurden, beeinflusste ihren Erfolg. Zeitreihenanalysen ergeben, dass erhebliche Nachteile eintraten, wenn Stabilisierungsmaßnahmen zurückgestellt wurden und der Preisliberalisierung Priorität gegeben wurde (Beyer 2001a). Wurde dagegen das Stabilisierungsprogramm zusammen mit der Preisliberalisierung durchgeführt, so kam es nach einer kräftigen, aber kurzen Rezession zur raschen Erholung der Wirtschaft. Als günstigste Reihenfolge erwies sich die Durchführung der Stabilisierungsmaßnahmen vor der Preisliberalisierung. Denn so lange dem Inflationssog nicht Einhalt geboten und dem Ausgleich der öffentlichen Haushalte nicht Vorrang eingeräumt wurde, konnten die Eigentümer der einstigen Staatsunternehmen, seien es Angehörige der einstigen Nomenklatura, Belegschaften oder ausländische Investoren, noch mit Staatskrediten und Lohnsubventionen rechnen: Sie blieben vom Zwang verschont, ihre Ausgaben an den Einnahmen, d.h. der Profitabilität des Unternehmens, zu ori-

entieren. „Soft budget constraints“ wirkten gleichzeitig als Anreiz, gegen alle staatlichen Politiken zu rebellieren, die diese, für eine Minderheit so vorteilhafte Situation beenden würden. Es waren v.a. derart privilegierte Insider, zu denen auch neue Privateigentümer von ehemals staatlichen Unternehmen zählen, nicht aber die von Entlassung und Einkommenseinbußen Betroffenen, die als entschiedene Gegner des Reformprogramms auftraten und seinen Fortgang zu blockieren suchten. Das ist die Quintessenz einer Untersuchung der Wirtschaftsreformen in 25 Ländern, die zu dem Schluss gelangt: „Partielle Reformen bewirken Marktverzerrungen mit konzentrierten Gewinnen und breit verteilten Verlusten“ (Hellman 1998: 205).

Unbestritten ist, dass der Erfolg der Wirtschaftstransformation nicht nur von den spezifischen Ausgangsbedingungen und den Entscheidungen der Reformakteure beeinflusst wurde, sondern auch – wenngleich in schwächerem Maße – durch die Kooperationsbereitschaft externer Akteure. Finanzhilfen und ausländische Direktinvestitionen hatten aber nur dort einen eindeutig positiven Effekt, wo das Stabilisierungsprogramm und weitere Teile des Reformpakets bereits exekutiert worden waren (Beyer 2001b).

### ***3.4 Ungleiche Managementkompetenzen***

Der bereits erwähnte Bertelsmann Transformation Index (BTI)<sup>19</sup> misst – in zweijährigem Abstand – nicht nur den Stand der Entwicklung zu Demokratie und Marktwirtschaft, den 119 Reform- und Entwicklungsländer erreicht haben, sondern bewertet auch die von den Regierungen im Untersuchungszeitraum bewiesene Managementleistung. Erwartungsgemäß korrelierten der Entwicklungsstand der Länder eng mit dem Niveau der Managementleistung. Deshalb scheinen deutliche Differenzen zwischen den beiden Werten ausgesprochen aufschlussreich. So weist der BTI 2006 etliche Fälle unter den neuen EU-Mitgliedern und den Beitrittskandidaten auf, in denen der Rang der Managementleistung deutlich hinter der Statusposition zurückbleibt. Das ist u.a. bei Ungarn und Polen, aber auch bei Bulgarien und Rumänien der Fall und indiziert aktuelle Steuerungsprobleme des politischen Systems.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Vgl. Åslund (2001), Beyer (2001a) und Fischer/Sahay (2000).

<sup>19</sup> URL: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>.

<sup>20</sup> Ungarn belegt im Statusindex Platz 5 und im Managementindex Platz 15, Polen Platz 9 bzw. 23, Bulgarien Platz 16 bzw. 21 und Rumänien 19 bzw. 24. Besonders günstig schneiden Slowenien (Platz 1 bzw. 4), die Slowakei (Platz 6 auf beiden Skalen) und Litauen (Platz 7 bzw. 9) ab.



Auch am anderen Ende der BTI-Rangskalen sind interessante Beobachtungen möglich. Während die Autokratien Turkmenistan und Usbekistan auf der Status- und der Managementskala unterste Plätze belegen,<sup>21</sup> haben Tadschikistan, Georgien und die Mongolei in den letzten Jahren ihre Kompetenz zur Reformsteuerung deutlich gesteigert.<sup>22</sup> Eine im Verhältnis zur Statusposition auffallend niedrige Managementleistung bewiesen dagegen Weißrussland, Aserbaidschan, Kasachstan und Russland.<sup>23</sup>

Alles in allem ist zu konstatieren, dass sich keines der oben (vgl. Abschn. 2) erwähnten Risiken, also auch nicht das Risiko der „dualen Transition“ und die Tendenz zur Pfadabhängigkeit des Wandels, als gravierendes Erfolgshindernis entpuppte. Alle von den Risikoprognosen thematisierten Sachverhalte haben sich als politisch bearbeitbare Probleme herausgestellt. In einigen Prognosen wurde das Risiko nicht nur überschätzt, sondern systematisch falsch konzipiert. So war die gleichzeitige Institutionalisierung von Demokratie und Marktwirtschaft nicht nur möglich (Geddes 1995), sondern auch vorteilhaft: Demokratisierung und Marktreformen korrelieren positiv mit der Wachstumsrate der Wirtschaft (Åslund 2001). Für eine günstige Reformbilanz kam es offensichtlich darauf an, ob die Akteure diesen Zusammenhang zutreffend wahrgenommen und genutzt haben.

Dass der Institutionenwandel zwar durch die Entscheidungen in der Startphase geprägt (Åslund 2001), aber weder dadurch noch durch das sozialistische „Erbe“ in seinen Zielen beeinträchtigt war, ist ebenfalls hinreichend belegt. Die v.a. für die Unternehmensprivatisierung erwartete Pfadabhängigkeit hat sich nicht bestätigt. Vielmehr zeigen die Privatisierungspolitiken der Länder große Varianz (Beyer/Wielgohs 2001). Beispielsweise schlugen Tschechien und die Slowakei trotz ihrer gemeinsamen Vergangenheit zunächst sehr unterschiedliche Privatisierungspfade ein. Und in vielen Ländern wurde die zuerst gewählte Privatisierungsmethode in Reaktion auf Unmutsbekundungen aufgegeben oder durch alternative Methoden ergänzt. Sucht man eine Erklärung für die Ergebnisse der Privatisierungspolitik, so findet man an erster Stelle die zahlreichen, situativ konditionierten Verteilungskonflikte zwischen Akteuren mit ungleichen Präferenzen und Machtpotentialen (Allio u.a. 1997).

---

<sup>21</sup> Turkmenistan belegt im Statusindex Platz 109 und im Managementindex Platz 116, Usbekistan Platz 103 bzw. 112.

<sup>22</sup> Tadschikistan belegt im Statusindex Platz 102 und im Managementindex Platz 70, Georgien Platz 61 bzw. 35 und die Mongolei Platz 43 bzw. 25.

<sup>23</sup> Weißrussland belegt im Statusindex Platz 83 und im Managementindex Platz 107, Aserbaidschan Platz 82 bzw. 95, Kasachstan Platz 66 bzw. 82 und Russland Platz 47 bzw. 87.

Schließlich ist noch zu erwähnen, dass auch die als Reformwiderstände veranschlagten „*socialist legacies*“ zur Unterstützung der Reformpolitik eingesetzt werden konnten. Das gilt z.B. für positive Einstellung der Bürger zu „starken“ Regierungen bzw. einem „starken“ Staat und die reformgünstige Schwäche der außerparlamentarischen Interessenrepräsentation. In die gleiche Richtung wirkte der Mythos eines engen Zusammenhangs von Demokratie und prosperierender Wirtschaft. Der Vollständigkeit halber sind noch die anfänglich große Konsensneigung und die breite Akzeptanz von ambitionierten *blueprints* zu nennen. Indem die Reformpolitiker von dieser Art „Erbschaft“ Gebrauch zu machen verstanden, demonstrierten sie beachtliche *political skills* und Strategiekompetenz.

#### **4. Eine Bilanz der theoriefähigen Erkenntnisse**

Nach nunmehr fast zwei Jahrzehnten Reformpolitik wissen wir mit Bestimmtheit: Der Möglichkeitsraum der Transition vom Sozialismus war größer als es theoriebasierte Prognosen erwarten ließen. Betrachtet man die Transformationsprozesse nicht nur als soziales Großexperiment mit offenem Ausgang (Giesen/Leggewie 1991), sondern auch als Test auf das in weiten Teilen der Sozialwissenschaften kolportierte Unmöglichkeitstheorem holistischer Reform, so erlauben die Ergebnisse erfahrungswissenschaftlicher Reflexion einige wichtige Korrekturen am überlieferten Wissensstand. Was an den Referenzpunkten des Unmöglichkeitstheorems zu korrigieren bzw. zu präzisieren ist, lässt sich mit Rekurs auf die drei Ebenen sozialwissenschaftlicher Analyse wie folgt resümieren.

(1) Die auf der *Mikro-Ebene* sozialer Phänomene lokalisierten Grenzen der individuellen Informations- und Entscheidungsrationalität (Stichwort *bounded rationality*) sind prinzipiell überwindbar: etwa durch Rekurs auf *exemplarische* Prozesse und existierende institutionelle Ordnungen. Das schließt auch die korrekte Identifikation der funktionswesentlichen Merkmale ein. Also ist der Transfer von Institutionenwissen aus einem Anwendungskontext in einen anderen prinzipiell möglich.

(2) Was die auf der *Meso-Ebene* vermuteten Ressourcen-, Identitäts- und Strategieprobleme kollektiver Akteure (Stichwort *collective action dilemma*) einerseits und die Rationalitätsproblematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort *social choice*) andererseits betrifft, bestätigen die im Transformationsprozess gesammelten Erfahrungen im Wesentlichen den Stand der Theoriebildung. Zwar wurden prognostizierte Hindernisse dieses Typs seltener und nur in rudimentärer Form angetroffen, doch lassen sie sich bei ausreichender Tiefenschärfe der empirischen Analyse unschwer nachweisen. Dass sie den Transformati-

onsprozess nicht gravierend behinderten, ist einerseits der besonderen Ausgangslage, d.h. der „Unterorganisation“ sozialistischer Gesellschaften zum Zeitpunkt ihres Untergangs, andererseits dem beträchtlichen Geschick der Reformpolitiker zuzuschreiben.

(3) Auf der *Makro-Ebene* war – entgegen allen skeptischen Erwartungen – ein inklusives und instruktives Konzept der *Systemrationalität* verfügbar. Das Beispiel westlicher Demokratien ersetzte die Konzeptualisierung eines Alternativentwurfs. Es gab in ausreichendem Maße instruktive Referenzen in den Institutionensystemen, die der Reformpolitik als Vorbild dienten. Gleichzeitig bildeten bestimmte Systemelemente, sofern sie gleich zu Beginn implantiert wurden, wirksame Korrektur- und Lernpotentiale. Das gilt insbesondere für Freiheitsgarantien, Bürgerrechte und die Verfahrensnormen der Demokratie. Deshalb ist die Auffassung zurückzuweisen, dass das Selbstwissen der Gesellschaft von ihren politischen und ökonomischen Basisinstitutionen stets unzureichend sei.

(4) Eine weitere Erfolgsbedingung des Reformprojekts ist sowohl im Vorhandensein hoher politischer „skills“ als auch in Gleichgewichtstendenzen des neuen Institutionensystems zu sehen. Ein Beispiel für letztere findet sich z.B. im konkurrenzdemokratischen Parlamentarismus in Gestalt endogener Anreize zur Allianzbildung und Unsicherheitsabsorption qua Verfahrensreform. Außerdem ist den Institutionen der Demokratie insofern eine „sozialisatorische“ Wirkung zu bescheinigen, als sie adaptive Lernprozesse ermöglichen, die auch die allmähliche Schließung der kulturellen Voraussetzungsücke ermöglichen (Crawford/Lijphart 1997).

Die Transformationsprozesse der ehemals sozialistischen Länder haben entscheidend dazu beigetragen, dass sich das Bild unserer Welt in den vergangenen zwei Jahrzehnten vorteilhaft veränderte: Wurden 1983 nur 53 Länder (entsprechend 32 %) als „frei“ im Hinblick auf die Gewährleistung politischer und bürgerlicher Freiheitsrechte klassifiziert, so waren es im Jahre 2003 bereits 88 Länder (entsprechend 46 %).<sup>24</sup>

## Literatur

Ágh, Attila (1998): The End of the Beginning: the partial consolidation of East Central European parties and party systems, in: Paul Pennings, Jan-Erik Lane (Hg.): Comparing Party System Change, London: Routledge. 202-216.

Allio, Lorene et al. (1997): Post-communist privatization as a test of theories of institutional change, in: David L. Weimer (Hg.): The Political Economy of Property Rights, Cambridge, MA: Cambridge University Press. 319-348.

---

<sup>24</sup> Laut Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm>).

- Åslund, Anders (2001): The Advantages of Radical Reform, *Journal of Democracy*, 12. Jg.: 42-48.
- Balcerowicz, Leszek (1995): Understanding Postcommunist Transitions, in: Larry Diamond, Marc F. Plattner (Hg.): *Economic Reform and Democracy*, Baltimore. Johns Hopkins University Press. 86-100.
- Bertelsmann Stiftung (Hg./2005): Bertelsmann Transformation Index 2006. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beyer, Jürgen (2001a): Jenseits von Gradualismus und Schocktherapie - Die Sequenzierung der Reformen als Erfolgsfaktor, in: Helmut Wiesenthal (Hg.): *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 169-190.
- Beyer, Jürgen (2001b): Ausländische Direktinvestitionen - Eine Herausforderung für die politische Steuerung der Transformation, in: Helmut Wiesenthal (Hg.): *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag. 191-213.
- Beyer, Jürgen/ Wielgoths, Jan (2001): On the Limits of Path-Dependency: Approaches for Explaining Post-Socialist Institution-Building. In *Critical Response to David Stark, East European Politics & Societies*, 15. Jg.: 356-388
- Beyme, Klaus von (1994): *Systemwechsel in Osteuropa*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Bielasiak, Jack (2002): The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States. *Comparative Politics*, 34. Jg.: 189-210.
- Bönker, Frank (2001): Initiating and Consolidating Economic Reform: A Comparative Analysis of Fiscal Reform in Hungary, Poland and the Czech Republic, 1989-99, in: Jürgen Beyer, Jan Wielgoths; Helmut Wiesenthal (eds.): *Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. 121-137.
- Cohen, Michael D./ March, James G./ Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice, *Administrative Science Quarterly*, 17. Jg.: 1-25.
- Comisso, Ellen (1997a): Is the glass half full or half empty? *Communist and Post-Communist Studies*, 30. Jg.: 1-21.
- Comisso, Ellen (1997b): Legacies of the Past or new Institutions, in: Crawford, Beverly/ Lijphart, Arend (Hg.): *Liberalization and Leninist Legacies*, Berkeley: University of California Press. 184-227.
- Crawford, Beverly/ Lijphart, Arend (1997): Old Legacies, New Institutions: Explaining Political and Economic Trajectories in Post-Communist Regimes, in: Beverly Crawford, Arend Lijphart (Hg.): *Liberalization and Leninist Legacies*, Berkeley: University of California Press. 1-39.
- Crozier, Michel J./ Huntington, Samuel P./ Watanuki, Joji (1975): *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press.
- Elster, Jon (1981): *Logik und Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Elster, Jon (1987): The possibility of rational politics, *Archives Européennes de Sociologie*, 28. Jg.: 67-103.
- Elster, Jon (1990): The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform, in: Piotr Ploszajski (ed.): *Philosophy of Social Choice*, Warsaw: IFiS Publishers. 309-316.
- Elster, Jon/ Offe, Claus/ Preuss, Ulrich K. (1998): *Institutional Design in Post-Communist Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Fischer, Stanley/ Sahay, Ratna/ Végh, Carlos A. (1997): From Transition to Market: Evidence and Growth Prospects, in: Salvatore Zecchini (Hg.): *Lessons from the Economic Transition*, Dordrecht: Kluwer. 79-101.
- Fischer, Stanley; Sahay, Ratna (2000): *The Transition Economies after Ten Years*. Washington, DC: NBER Working Paper 7664.
- Friedrich, Carl Joachim (1963): *Man and His Government*, New York: McGraw-Hill.
- Geddes, Barbara (1995): A Comparative Perspective on The Leninist Legacy in Eastern Europe, *Comparative Political Studies*, 28. Jg.: 239-274.
- Geddes, Barbara (1997): A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe, in: Beverly Crawford, Arend Lijphart (Hg.): *Liberalization and Leninist Legacies*, Berkeley: University of California Press. 142-183.
- Giesen, Bernd/ Leggewie, Claus (1991): Sozialwissenschaften vis-à-vis. Die deutsche Vereinigung als sozialer Großversuch, in: Bernd Giesen, Claus Leggewie (Hg.): *Experiment Vereinigung*, Berlin: Rotbuch. 7-18.
- Hausner, Jerzy/ Jessop, Bob/ Nielsen, Klaus (Hg./1995): *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism*, Brookfield: Edward Elgar.
- Hellman, Joel S. (1998): Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, *World Politics*, 50. Jg.: 203-234.
- Kydland, Finn E./ Prescott, Edward C. (1977): Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans, *Journal of Political Economy*, 85. Jg.: 473-491.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19. Jg.: 79-88.
- Luhmann, Niklas (1981): *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Wien: Olzog.
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung, *Politische Vierteljahresschrift*, 30. Jg.: 4-9.
- Merkel, Wolfgang (1999): *Systemtransformation*, Opladen: Leske + Budrich.

- Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans-Jürgen (1999): Von der Diktatur zur Demokratie. Transformationen, Erfolgsbedingungen, Entwicklungspfade. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Müller, Klaus (1998): Postsozialistische Krisen, in: ders. (Hg.): Postsozialistische Krisen, Opladen: Leske + Budrich. 177-249.
- Offe, Claus (1986): Die Utopie der Null-Option, in: Johannes Berger (Hg.): Die Moderne, Göttingen: Schwartz. 97-117.
- Offe, Claus (1991b): Das Dilemma der Gleichzeitigkeit, Merkur, 45. Jg.: 279-292.
- Offe, Claus (1995): Designing Institutions for East European Transitions, in: Jerzy Hausner, Bob Jessop, Klaus Nielsen (Hg.): Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism, Brookfield: Edward Elgar. 47-65.
- Plasser, Fritz/ Ulram, Peter A./ Waldrauch, Harald (1997): Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa, Opladen: Leske + Budrich.
- Popper, Karl R. (1972): The Poverty of Historicism, London: Routledge & Kegan Paul.
- Pressman, Jeffrey L./ Wildavsky, Aaron (1979: Implementation, 2nd ed., Berkeley: University of California Press.
- Richter, Rudolf/ Furubotn, Eirik G. (1999): Neue Institutionenökonomik, 2. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rostowski, Jacek (1998): Macroeconomic Instability in Post-Communist Countries, Oxford: Oxford University Press.
- Santarossa Dulgheru, Luoana (2001): Macroeconomic Stabilization Performance and Its Relation to Structural Change, Institutional and Policy Design, in: Jürgen Beyer; Jan Wielgohs; Helmut Wiesenthal (eds.): Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries, Baden-Baden: Nomos. 64-94.
- Stark, David (1992): Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe, East European Politics and Societies, 6. Jg.: 17-54.
- Wiesenthal, Helmut (1996): Organized Interests in Contemporary East Central Europe, in: Attila Ágh, Gabriella Ilonszki (Hg.): Parliaments and Organized Interests, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies. 40-58.
- Zecchini, Salvatore (1997): Transition Approaches in Retrospect, in: Salvatore Zecchini (Hg.): Lessons from the Economic Transition, Dordrecht: Kluwer. 1-34.