

Die postsozialistische Transformation – ein Musterfall für den Gestaltwandel der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten?

Helmut Wiesenthal

In diesem Beitrag geht es um zwei Fälle tief greifender Institutionenreform: den empirischen Fall der Transformation sozialistischer Gesellschaften und den (noch) hypothetischen Fall der Transformation westeuropäischer Wohlfahrtsstaaten. Das Argumentationsziel mag zunächst absurd scheinen, aber sollte am Ende plausibel geworden sein: Im Vergleich des historischen mit dem hypothetischen Fall erweist sich der letztere als ungleich schwieriger und weniger erfolgsträchtig als die Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft in den ehemals sozialistischen Staaten.

1.

Die Transformation der sozialistischen Staaten gilt zu Recht als historisch beispielloser Fall eines beschleunigten Wandels der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Institutionen. Was 1989 begann und 2004 mit dem EU-Beitritt von acht Ländern¹ einen vorläufigen Abschluss fand, war ein exzeptionelles Projekt, dem zunächst mit reichlich Skepsis begegnet wurde. Immerhin war die Installation des spannungsreichen Dualismus von politischer Demokratie und privater Marktwirtschaft nicht etwa durch vorangegangene Entwicklungsfortschritte befördert worden, sondern wurde – im Gegenteil – von der Erkenntnis endogener Entwicklungsblockaden, ja sogar einer Erschöpfung der gesellschaftlichen Leistungs- und Kreativitätspotentiale begleitet.

Als dementsprechend groß wurde das Risiko der „dualen Transition“ zu Demokratie und Marktwirtschaft eingeschätzt. Käme die Bevölkerung endlich in den Genuss demokratischer Partizipationschancen, so würde sie unweigerlich alle schmerzhaften Wirtschafts- und Sozialreformen – noch bevor sie ihre positiven Wirkungen zeitigen könnten – an der Wahlurne stoppen. Aber *ohne* umfassende Demokratisierung mangelte es dem gesamten Transformationsprojekt an Legitimation, so dass seine Akzeptanz und sein Erfolg ebenfalls gefährdet blieben. Dieses auch als ‚Dilemma der Gleichzeitigkeit‘ bezeichnete Problem würde folglich demokratisch

¹ Am 01.01.2007 kamen Rumänien und Bulgarien zu den kontinentaleuropäischen Beitrittsländern vom 01.01.2004 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn) als neue Mitglieder hinzu.

gewählte Reformpolitiker in Versuchung führen, ungeliebte Reformen vorzeitig abzubrechen.

Tatsächlich gab es in der ersten Hälfte der 1990er Jahre reichlich Belege für Unzulänglichkeiten, Defizite und Perfektionsmängel der Reformpolitik, die dann auch mit entsprechender Kritik bedacht wurden. Sie schien zu bestätigen, was im sozial- und politikwissenschaftlichen Mainstream über Jahrzehnte an Skepsis gegenüber anspruchsvollen Gestaltungsprojekten akkumuliert worden war und auf eine Art ‚Unmöglichkeitstheorem holistischer Reformen‘ hinausläuft.² Prominenten Ausdruck fanden die Bedenken im Plädoyer für gradualistische Strategien und in der vehementen Ablehnung der so genannten Schocktherapie.

Heute, nach zwei Jahrzehnten, wissen wir, dass die allzu pessimistischen Prognosen von der realen Entwicklung widerlegt wurden. Knapp die Hälfte der insgesamt 29 postsozialistischen Reformländer meisterte den Systemwechsel und den anschließenden Umbau gesellschaftlicher Teilbereiche. Weder das Risiko der ‚dualen Transition‘ noch die allgegenwärtige Tendenz zu einer pfadabhängigen Entwicklung hatten das ambitionierte Projekt der gleichzeitigen Institutionalisierung von Demokratie und Marktwirtschaft zum Scheitern verurteilt. Die theoretisch gut begründete Vermutung, dass ‚retrospective economic voting‘³ und die quasi-natürliche Opportunismusneigung demokratischer Politiker sich zwangsläufig ergänzen würden, erwies sich als nicht zutreffend.

Befragt man die vorliegenden Analysen auf die wichtigsten Erfolgsfaktoren, so stößt man auf eine breite Palette spezifischer Ursachen, von denen sich einige wenige allgemeine Erfolgsbedingungen abheben: der ungewöhnliche Zielkonsens politischer Eliten, die Abwesenheit organisierter Oppositionskräfte (in Gestalt starker Gewerkschaften und Verbände) sowie eine kluge Sequenzierung der einzelnen Reformschritte und deren zügige Implementierung (was nicht nur Zielsicherheit gewährleistete, sondern auch die Etablierung privilegierter Insiderpositionen erschwerte) und nicht zuletzt die Überzeugungsarbeit der Regierungen und ihre Bereitschaft, externe Hilfen anzunehmen und auf positive Anreize (insbesondere die Chance des EU-Beitritts) zu reagieren (Wiesenthal 2001). In steuerungstheoretischer Hinsicht erwiesen sich die postsozialistischen Transformationen als ein eher unproblematischer Sonderfall.

2 Die Quintessenz dieser Skepsis kommt in populär gewordenen Floskeln zum Ausdruck – wie „the science of muddling through“ (Lindblom 1959), „the garbage can model of organizational choice“ (Cohen et al. 1972), die Alternativlosigkeit von ‚piecemeal technologies‘ (Popper 1972), die „Utopie der Nulloption“ (Offe 1986) oder die ‚Tragik der toten Hände‘ (Luhmann 1989).

3 Siehe die Beiträge in Stokes (2001).

2.

In diesen Jahren beginnt deutlich zu werden, dass die postsozialistische Transformation nicht das Ende tief greifender Anpassungsprozesse in Europa bildet, sondern wohl nur deren besonders markanten Auftakt. Wiederum ist eine Kluft zwischen dem Leistungs- und Entwicklungspotenzial Westeuropas und dem einer anderen Weltregion zu bemerken. Nun allerdings mit dem Unterschied, dass Europa nicht mehr als Vorbild und großzügiger Entwicklungshelfer dienen kann, sondern *selbst* als Objekt und Subjekt tief greifender Anpassungsprozesse zu veranschlagen ist.

Bei flüchtiger Betrachtung scheint die Situation wenig Neues zu bieten: Dass die Volkswirtschaften Südostasiens höhere Wachstumsraten aufweisen als die Europäische Union, ist uns ebenso vertraut wie der bereits vor drei Jahrzehnten begonnene Aufstieg Chinas zur globalen Wirtschaftsmacht. Diese begrüßenswerten Sachverhalte werden hierzulande mit der Ermahnung beantwortet, sich einem Billiglöhntwettbewerb mit ausländischen Anbietern zu entziehen und auf die Pflege der angestammten Kompetenzen zu setzen: deutsches Facharbeitertum und Ingenieurwesen, flexible Spezialisierung in hoch differenzierten Qualitätsproduktionen, das System der industriellen Beziehungen im Rheinischen Kapitalismus und den Anspruch auf eine Spitzenposition beim wissenschaftlich-technologischen Fortschritt. Dafür genüge es, ausreichend Mittel für Bildung sowie Forschung und Entwicklung bereitzustellen und das System der dualen Berufsausbildung regelmäßig, aber behutsam zu modernisieren.

Im Folgenden möchte ich mit einigen knappen Hinweisen deutlich machen, warum sich die Industriestaaten Kontinentaleuropas weder aufgrund ihres historischen Status noch durch bloße Defensivreaktionen vor gravierenden Rückwirkungen des weltwirtschaftlichen Strukturwandels geschützt wännen können. Die Antriebskräfte (man sagt heute auch ‚Treiber‘) des Strukturwandels sind tatsächlich die neuen Industrieländer, die untertreibend als ‚emerging markets‘ bzw. ‚emerging economies‘ tituliert werden. Nach dem Bertelsmann-Transformations-Index 2008 sind es genau 100 so genannte Entwicklungs- und Schwellenländer, die eine ‚gute‘ oder ‚sehr gute‘ Wirtschaftsleistung aufweisen.⁴ Zusammen bestreiten sie seit 2006 mehr als die Hälfte der globalen Wirtschaftsleistung, wenn man diese nicht anhand der offiziellen sondern der kaufkraftgewichteten Wechselkurse bemisst. Dabei repräsentieren die Wirtschaftsriesen unter den ‚emerging economies‘, die so genannten BRIC-Staaten Brasilien, Russland, Indien und China, lediglich 40 Prozent der Produktionskapazität aller ‚Neuen‘.

4 Siehe <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/11.0.html> (Stand: 02.09.2009)

Was noch nicht so recht registriert wurde: Mit dem Aufstieg der Entwicklungs-, Schwellen- und neuen Industrieländer ist der globale Kapitalismus in eine *beispiellose Boomphase* eingetreten: Wuchs das Weltsozialprodukt in der Hochzeit der Industrialisierung zwischen 1870 und 1913 im Durchschnitt um 1,3 Prozent pro Jahr und in der Erholungsphase nach dem Zweiten Weltkrieg, von 1950 bis 1973 um 2,9 Prozent, so beläuft sich das aktuelle, überwiegend von den neuen Industrieländern getragene Wirtschaftswachstum auf jährlich fast fünf Prozent (genauer: 4,8 Prozent in den Jahren 2003 bis 2007).

Und nichts wäre falscher als den Aufstieg der ‚Neuen‘ als ein Epiphänomen ‚westlicher‘ Konjunkturen zu begreifen, handelt es sich doch buchstäblich um jene Art von ‚selbst tragendem‘ Aufschwung, der hierzulande oft herbeigesehnt, aber nur unzureichend bewerkstelligt wird. Das sei in sechs Punkten am Einzelfall China demonstriert.

(1) Die extreme Dynamik des chinesischen Wirtschaftswachstums entfaltete sich erst in den letzten zehn Jahren. Sie betrifft gleichermaßen Produktionsvolumina wie Einkommensentwicklung und ist an exorbitanten Steigerungsraten ablesbar: Im letzten Zehnjahreszeitraum hat sich die Roheisengewinnung versiebenfacht und die Stahlerzeugung vervierfacht. Die Importe von Rohöl, Kupfer und Sojabohnen stiegen auf das 25 bis 35-fache. Ein auf 400 Millionen taxiertes Bevölkerungssegment ist mittlerweile der Armut entronnen und in die neu entstandene Mittelklasse aufgerückt (was wesentlich dazu beiträgt, dass das Millenniumsziel der Halbierung des Anteils extremer Armut an der Weltbevölkerung bis 2015 realisiert werden kann).

(2) Chinas Wirtschaftsdynamik wird weit überwiegend von der stürmischen Entwicklung der Binnenmärkte, d. h. von umfangreichen Infrastruktur-Investitionen und dem rasch wachsenden Konsum, getragen. Der Economist weist der Binnennachfrage eine größere Bedeutung für Chinas Wirtschaft zu als für die Wirtschaft der USA (The Economist 05.01.2008). Zwar profitierte China von dem Exportboom, der um 2000 einsetzte, aber die Rolle des Exports als Wachstumsmotor wird stark überschätzt. Werden die Exportumsätze um den Wert der importierten Komponenten (im Durchschnitt 50 Prozent, bei Elektronik 80 Prozent) bereinigt, so reduziert sich der Anteil der Exporte am Sozialprodukt auf fünf Prozent für 1999 (Koopman et al. 2008). Wegen der zunehmenden Fertigungstiefe im IT-Bereich sank der Umfang importierter Komponenten, so dass der Nettowert der Exporte ab 2005 auf 20 Prozent stieg. Ohne den Export würde die Wachstumsrate Chinas nur um zwei Prozentpunkte niedriger ausfallen.

(3) Dementsprechend kommt Kapitalexporten, Direktinvestitionen und ‚outsourcing‘ aus den ‚alten‘ Industrieländern keine entscheidende Bedeutung für die weitere Entwicklung zu. Vielmehr hielt China zusammen mit den anderen ‚emerging economies‘ in 2007 rund 70 Prozent aller ausländischen Währungsreserven. Chinas Währungsreserven halfen insbesondere den USA, den hohen Schul-

denstand staatlicher und privater Haushalte zu finanzieren. Der Kollaps des amerikanischen Kreditwesens und der anschließende Kursverfall der Finanztitel hat zwar zu einem Wertverlust im Umfang von ca. 500 Milliarden Euro geführt, aber dürfte wenig an der Rolle der ‚Neuen‘ als gewichtigste Gläubiger im internationalen Finanzwesen ändern.

(4) Entgegen einem populären Missverständnis beruht der Aufstieg Chinas nicht (mehr) auf einem Überangebot unqualifizierter und niedrig entlohnter Arbeiter. Ein Produktivitätsanstieg von 20 Prozent und regionaler Arbeitskräftemangel resultierten vielmehr 2006 in Lohnerhöhungen von durchschnittlich 15 Prozent. Gleichzeitig erweist sich das Marktvolumen von über 1,3 Milliarden Konsumenten als Nährboden für eine breite Schicht einheimischer Unternehmer (Khanna 2008).

(5) Der zurzeit noch bestehende Rückstand in Forschung und Entwicklung scheint während der nächsten Jahre zu verschwinden. Schon 2004 hat China die USA beim Export von IT-Gütern überholt. Der Anteil elektronischer Erzeugnisse an den Exporten ist bis 2006 auf 42 Prozent gestiegen. Während jährlich rund vier Millionen Personen eine Universitätsausbildung abschließen, nahm die Zahl chinesischer Hochschulen unter den 500 Spitzenuniversitäten der Welt kontinuierlich zu: von neun in 2006 auf 30 in 2008 (Deutschland: 40).⁵

(6) Schließlich befindet sich China auch hinsichtlich des Umgangs mit den negativen Externalitäten seines Aufstiegs zur weltgrößten Wirtschaftsnation (was in knapp zehn Jahren der Fall sein wird; Maddison 2007: 174) in einer exceptionellen Lage: Für Reaktionen auf Umweltschäden und soziale Ungleichheit kann nicht nur auf den Erfahrungsschatz aus der Industrialisierung des Westens zurückgegriffen werden, sondern auch auf beträchtliche Finanzressourcen, die den vergleichsweise kurzen Leidenspfad erträglicher zu machen erlauben. Während Großbritannien und die USA im 19. Jahrhundert 50 Jahre für die Verdoppelung des realen Pro-Kopf-Einkommens brauchten, benötigte China lediglich *neun* Jahre.

Mit dieser Feststellung kommen wir zurück zu den Auswirkungen, die wir nicht nur vom Aufstieg Chinas, sondern insgesamt vom rapide zunehmenden Gewicht der ‚emerging economies‘ zu erwarten haben. Es handelt sich um nicht weniger als um ein neuartiges Strukturmuster dieser Welt, das u. a. von der Umkehrung tradierter Einflussgewichte gekennzeichnet ist. So werden die ‚neuen‘ Industrieländer in 20 Jahren zwei Drittel des realen Welt-Sozialprodukts bestreiten (in kaufkraftgewichteten Wechselkursen berechnet). Und komplementär wird der Sozialprodukt-Anteil der EU-15 (das sind die EU-Staaten vor der Osterweiterung), der 2000 noch ein gutes Fünftel betrug, bis 2040 auf fünf Prozent sinken. Dann

5 Laut Academic Ranking of World Universities by the Institute of Higher Education, Shanghai Jiao Tong University.

werden die USA, Japan und die EU-15 zusammen genommen gerade noch 20 Prozent des globalen Sozialprodukts repräsentieren (Fogel 2007).

3.

Nun zu den absehbaren konkreten Rückwirkungen des weltwirtschaftlichen Wandels auf die Wohlfahrtsstaaten Kontinentaleuropas. Die Aufmerksamkeit sei auf lediglich drei Wirkungskategorien gelenkt: (1) qualitativ-kulturelle Aspekte des weiteren Modernisierungsprozesses, (2) quantitativ-strukturelle Aspekte des Arbeitsmarkts und (3) die Dynamisierung des sozialen Wandels und folglich des institutionellen Ordnungs- und Regelungsbedarfs.

Ad (1): Die Verlagerung des Epizentrums der Modernisierung in die pazifische Hemisphäre dürfte auch das *Ende der atlantischen Vorherrschaft über die Leitprinzipien und die konkrete Gestalt von Modernität* bedeuten (Schmidt 2008a). Wenngleich in Westeuropa seit langem externe kulturelle Einflüsse assimiliert und in Momente der globalen Moderne transformiert werden, ist dennoch mit gravierenden Auswirkungen der ‚Errungenschaften‘ künftiger Modernität zu rechnen. Der Umgang mit ihren Externalitäten wird nicht mehr nur vom westlichen Wertekanon, sondern gleichfalls von Kategorien und Traditionen der neuen Modernitätszentren geprägt sein (Featherstone 2008: 120). Das betrifft vor allem die gesellschaftlichen Teilsysteme Wirtschaft, Wissenschaft, Bildung und Medien, die lediglich funktionale, aber keine räumlichen Außengrenzen haben und deshalb globale Effekte zeitigen.⁶

Ad (2): Zwar wird den Ländern der ‚Triade‘ (also Europa, Japan und Nordamerika) selbst noch für 2040 ein um das Dreifache höheres Wohlstandsniveau als China attestiert, doch haben sie erhebliche Veränderungen der Sektoralstruktur ihrer Wirtschaft und Arbeitsmärkte zu gewärtigen. Gewiss bleibt das Überleben des Industriestandorts Europa aufgrund seiner Innovationsstärke und des hohen Spezialisierungsniveaus auf lange Sicht – nicht zuletzt dank wachsender Nachfrage der ‚emerging economies‘ – gewährleistet. Doch mit dem allmählichen Schrumpfen ihres Kompetenzvorsprungs ist mit einer Zunahme jener unliebsamen Trends zu rechnen, die aus der (im Vergleich mit der Arbeitskraft) höheren Mobilität des Kapitals und der enormen Ausdehnung des globalen Arbeitsangebots (um über eine Milliarde Personen) resultieren. Für bestimmte Segmente des Arbeitsmarktes laufen sie auf eine weitere Verschlechterung der kollektiven Verhandlungs- und Verteilungsposition hinaus. Auch wenn die Gesamtzahl der Arbeitsplätze nicht notwendig sinken muss, wenn für ausreichende intersektorale Mobilität gesorgt ist

6 Siehe die Argumente von Volker H. Schmidt (2008b) für die Konzeptualisierung *einer* globalen, statt mehrerer regionaler Moderne(n).

(The Economist 2006: 14), werden in einigen Beschäftigungsfeldern erhebliche Arbeitsplatzverluste eintreten. Das gilt speziell für wettbewerbs-exponierte Sektoren, unpersönliche Dienstleistungen und Angestellte im mittleren Qualifikationsspektrum. Beispielsweise werden für die US-Wirtschaft 26 bis 29 Prozent aller Arbeitsplätze als prinzipiell verlagerungsg geeignet („offshorable“) veranschlagt (Blinder 2007).

Ad (3): Nun zum gravierendsten Typ von Rückwirkungen. Wegen dem zunehmenden Gewicht der ‚emerging economies‘ wirkt sich deren Dynamik auch auf die langsamer wachsenden bzw. stagnierenden Volkswirtschaften aus. So wird sich die Verschiebung des weltwirtschaftlichen Kräftezentrums auch hierzulande als erhebliche Temposteigerung des sozialen Wandels bemerkbar machen. Der beschleunigte Wandel wird paradoxerweise vor allem jenen Ländern Probleme bereiten, die frühzeitig soziale Sicherungssysteme mit hohem Strukturierungs- und Beharrungsvermögen institutionalisiert haben, also den westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten.⁷ Die hier entstandenen Sicherungssysteme und von ihnen gestützten Normalitätsvorstellungen reflektieren die obsolet werdende Risikenstruktur eines nationalen Wirtschaftsraums, der nur hin und wieder konjunkturelle Schwankungen erlebte, aber den Wandel seiner Sektoral-, Qualifikations- und Sozialstruktur eher unauffällig im Generationswechsel verdauen konnte.

In dem Maße wie tradierte Vorstellungen von beruflicher Spezialisierung und kontinuierlicher Beschäftigung, von Selbstidentifikation als Arbeit- oder Unternehmer sowie von linearer Bildungs- und Lebenslaufplanung mit den Mobilitätsanforderungen von rasch fluktuierenden Arbeitsmarktlagen kollidieren, werden die Inklusionsmechanismen des Wohlfahrtsstaats versagen oder tendenziell dysfunktional wirken.

Der absehbare Mismatch von ‚alten‘ Institutionen und ‚neuer‘ ökonomischer Umwelt ist jedoch keine unvermeidliche Folge des weltwirtschaftlichen Wandels, sondern scheint prinzipiell kompensierbar zu sein – im Wege kontextbewusster Institutionenpolitik analog dem Reformprojekt, das postsozialistische Regierungen erfolgreich realisierten.

4.

Während Teile des oben geschilderten Sachverhalts zwar prognostischer Art, aber von soliden Prämissen gestützt sind, hat das Folgende eher hypothetischen Charakter.

⁷ Siehe u. a. die Studie von Hamilton und Quinlan (2008) zu den – ungleich verteilten – Erträgen der Globalisierung.

Da sich der exogene Strukturwandel nicht im Wege der makroökonomischen Steuerung ausbremsen lässt, bleiben im Wesentlichen nur die Instrumente der nationalen Bildungs- und Sozialpolitik. Insbesondere scheint eine Umkehrung der sozialpolitischen Prioritäten angebracht: von kurativer, versorgungsorientierter und statusbezogener Sicherheitsgewähr zu präventiver, kompetenzorientierter und chancenbezogener Unterstützung, die auf die Stärkung der individuellen Selbstbehauptungsfähigkeiten unter wechselnden Umständen zielt (im Sinne von Sen 1999). Denn zahlreiche sozial- und bildungspolitischen Errungenschaften der Vergangenheit, die einzelnen Arbeitnehmerkategorien relative Sicherheit der Lebensplanung gewährten, erweisen sich unter Bedingungen beschleunigten strukturellen Wandels als Marktzutrittsbarrieren für andere und insbesondere solche Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz verloren haben.

Nun haben sich in der sozialpolitischen Diskussion der jüngeren Vergangenheit drei Reformprojekte herausgeschält, die jedes für sich den existierenden Sozialstaat kontinentaleuropäischer Prägung zu transzendieren versprechen.

Das eine, als neoliberal etikettierte Projekt gilt einer *weitgehenden Flexibilisierung* des Beschäftigungssystems. Der stärker fluktuierenden Arbeitsnachfrage wird durch erleichterte Kündigungsregeln und niedrigere Zutrittsbarrieren Rechnung getragen, woraus eine Verbesserung der Arbeitsmarktposition des unfreiwillig inaktiven Teils der Bevölkerung, ein niedrigerer Stellenwert formeller Bildungsabschlüsse und neue Möglichkeiten des individuellen Aufstiegs resultieren sollen. Dazu zählen u. a. eine Absenkung der Beschäftigungsvoraussetzungen, günstigere Gelegenheiten der (Höher-)Qualifikation, Hilfen zu größerer beruflicher und räumlicher Mobilität sowie Inklusionshilfen im Sinne des ‚Förderns und Forderns‘. Dieses Projekt verspricht ein Höchstmaß an sozialer Inklusivität, aber impliziert eine deutliche Risikoverlagerung auf die Individuen.

Das alternative Reformprojekt, ein *allgemeines Grundeinkommen*, setzt auf die Dekommodifizierung von ‚überschüssiger‘ Arbeitskraft und sieht eine angemessene Alimentierung der Exkludierten vor. Es ist sowohl mit der überlieferten Insiderprivilegierung des Arbeitsmarkts als auch mit einem weiterhin großen Sozialproduktanteil von Schwarzarbeit (zwei durchaus populären Merkmalen des deutschen Sozialstaats) vereinbar. Einzelne Varianten versprechen, das hohe Umverteilungsvolumen durch zeitliche oder altersspezifische Anspruchsgrenzen bzw. Anrechnungspflichten (etwa in Form einer ‚negativen Einkommensteuer‘) zu mindern.

Als dritte Option bietet sich die Möglichkeit einer Kombination von wesentlichen Teilen des Flexibilisierungsprogramms mit großzügigen Unterstützungs-, Qualifikations- und Eingliederungshilfen an. Es handelt sich um das ansatzweise in Skandinavien und den Niederlanden praktizierte *Flexicurity-Konzept*. Eine entsprechende Initiative der EU-Kommission stieß 2007 auf heftigen Widerstand der Mitte-Linksparteien und Gewerkschaften, die ein Übergewicht der Liberalisie-

rungskomponente im Reformvorschlag monierten und auf dem Prinzip von Arbeitsplatz- anstelle von Beschäftigungssicherheit bestanden.

Diese drei Reformoptionen teilen immerhin eine Gemeinsamkeit mit dem Projekt der postsozialistischen Transformation: den ex ante-Anschein ihrer Unwahrscheinlichkeit. Weitere Merkmale deuten darauf hin, dass die Voraussetzungen einer problemadäquaten Reform der kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten wesentlich ungünstiger sind als die der postsozialistischen Transformationen:

In *sachlicher* Hinsicht motiviert die Abwehr eines drohenden Übels weniger als die Aussicht auf effektive Wohlstandsgewinne. Aufkommende Unzufriedenheit mit dem Status quo mag sich in dezidierter Risikoaversion und Ablehnung von Reformplänen äußern. Aus diesem Grund können präventive Reformen des Wohlfahrtsstaats auch nicht auf die Unterstützung einer „*sozialen* Bewegung“ von Reformbefürwortern bauen. In konsolidierten Wettbewerbsdemokratien mit differenziertem Verbändesystem ist die schmale ‚advocacy coalition‘ der Experten regelmäßig mit einer breiten Koalition von Reformgegnern konfrontiert. Ebenso wenig ist mit einem Pendant der externen Unterstützung zu rechnen, das die EU-Beitrittskandidaten genossen haben. Schließlich besteht auch in *zeitlicher* Hinsicht insofern ein Reformhindernis, als die effektive Vermeidung von Krisen keinen ‚politischen Profit‘ abwirft, weil die allfälligen Reformkosten zunächst ohne ‚Gegenfinanzierung‘ bleiben.

Hinzu kommt die Allgegenwart contra-adaptiver Präferenzen, die die Überlegenheit einer abwesenden, womöglich contrafaktischen Alternative suggerieren (Elster 1987). So wie im Spätsozialismus viele Bürger pro-marktwirtschaftliche oder pro-kapitalistische Präferenzen ausbildeten, befördern Krisenerscheinungen in marktwirtschaftlich verfassten Demokratien nicht selten die Verbreitung einer dezidierten Markt- bzw. Kapitalismusaversion.⁸ Gleichwohl scheinen Märkte, Wettbewerb und privates Unternehmertum – unter angemessenen staatlichen Rahmenbedingungen – am besten geeignet, um stürmischen Umweltwandel zu bewältigen.

Damit verdient die Idee einer problemangemessenen Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten exakt jenes Maß an Skepsis, mit dem die postsozialistische Transformation in den ersten Jahren irrtümlich bedacht wurde. Was sinnvoll und notwendig erscheint, droht mit hoher Wahrscheinlichkeit an der Gegenwartspräferenz der Wähler und der Opportunismusneigung von Politikern zu scheitern. Da dieses Schicksal aber auch schon der letzten Endes erfolgreichen

8 Laut einer repräsentativen Studie von Richard Stöss (2008: 43) unterstützen 58 Prozent aller Deutschen (und 76 Prozent aller befragten Ostdeutschen) kapitalismuskritische Einstellungen. 30 Prozent (bzw. 47 Prozent der Ostdeutschen) sind dezidiert antikapitalistisch orientiert. Siehe auch die Studie der Bertelsmann-Stiftung et al. (2008), der zufolge lediglich 31 Prozent der Befragten die soziale Marktwirtschaft gut heißen, aber 38 Prozent ‚keine gute Meinung‘ von ihr haben.

Transformation des Sozialismus prognostiziert worden war, ohne dass es sich bewahrheitet hätte, bleibt zumindest ein Funken Hoffnung.

Heroische Optimisten mögen darauf setzen, dass die gegenwärtige Wirtschaftskrise hilft, den erforderlichen Anpassungsprozess zu vertagen und die längerfristige Anpassungslast zu verringern. Doch diese Hoffnung trügt. Die flexibleren Arbeitsmärkte, die liberalere Marktverfassung und die schwächer ausgeprägte Sozialstaatlichkeit der neuen Industrieländer werden sich unweigerlich als Tempobeschleuniger der wirtschaftlichen Erholung auswirken. Dementsprechend wird der Adaptionen Druck auf die ‚wohl regulierten‘ Sozialstaaten Europas steigen.

Ebenso wenig Anlass besteht, auf Entlastung durch das mutmaßlich höhere Wettbewerbspotential der osteuropäischen Neu-Mitglieder der EU zu bauen. Aus zwei Gründen bilden sie keine nennenswerte EU-interne Flexibilitätsreserve. Zum einen besitzen die Bürger in Osteuropa keine wesentlich anderen und bescheideneren Erwartungen an das vom Staat zu gewährleistende Wohlstands- und Sicherheitsniveau als die Bürger in Westeuropa. Und zum zweiten haben letztere eine deutliche Abwehrhaltung gezeigt, wenn Unternehmen aus Osteuropa ihren Lohnkostenvorteil im gemeinsamen Markt der EU ausspielen wollten. Das ist durch die Einführung der so genannten Entsenderichtlinie 1996 und die Abkehr vom Herkunftslandprinzip in der Dienstleistungsrichtlinie 2005 hinreichend belegt.

5.

Rationale Argumente und aneinander gereihte Wahrscheinlichkeitsannahmen können niemals das gesamte Feld zukünftiger Möglichkeiten abstecken. Sie bleiben ein Versuch der allemal unvollständigen Komplexitätsreduktion und umreißen bestenfalls ein engeres Ereignisspektrum von erhöhter Wahrscheinlichkeit. Diesen Sachverhalt korrekt wahrzunehmen, bedeutet aber nicht selten, seine Wahrscheinlichkeitswerte zu verändern. Wäre es dann nicht auch möglich, dass es angesichts des unabweisbaren Übels zu rechtzeitigen und angemessenen Gegenreaktionen kommt – ähnlich wie in Polen und der DDR im Jahr 1989, als die erstarrten Verhältnisse immer mehr Menschen motivierten, das ‚Unmögliche‘ zu denken und zu wagen?

Hier sei nur auf notwendige Voraussetzungen zweckmäßiger Reaktionen auf den Wandel der Weltwirtschaft hingewiesen. Aus der Frühgeschichte der Sozialstaaten weiß man, dass es eines Netzwerks von nüchtern denkenden und öffentlichkeitswirksamen Individuen bedarf, um traditionelle und allzu kurzichtig-egoistische Sichtweisen aufzubrechen (Wiesenthal 2003). Das ‚neue Denken‘, in dessen Rahmen es um 1900 zur Einführung allgemeiner Sozialversicherungssysteme kam, war inspiriert durch eine zutreffende und von jedermann nachvollziehbare Diagnose des sozioökonomischen Wandels und die Kenntnis geeigneter, in aller Regel schon anderenorts erprobter Innovationen. Der Umbesinnungsprozess, in

dem die Vertreter obsoletter Deutungen allmählich an Boden verloren, dauerte allerdings bis zu einem Jahrzehnt. Wachsender Problemdruck erwies sich als hilfreich. Aber das anfängliche Leistungsniveau der neuen sozialen Sicherungen war ausgesprochen bescheiden. Doch stand das der allmählichen Ausweitung und Anhebung der Leistungen bekanntlich nicht im Wege.

Literaturverzeichnis

- Berger, Johannes (Hrsg.) (1986): Die Moderne. Kontinuitäten und Zäsuren. Göttingen: Schwartz Bertelsmann Stiftung/Heinz Nixdorf Stiftung/Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.) (2008): Bürger Programm Soziale Marktwirtschaft – Ergebnisse einer repräsentativen Bürgerumfrage zu den Vorschlägen des BürgerForums Soziale Marktwirtschaft. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung
- Binder, Alan S. (2007): How Many U.S. Jobs Might Be Offshorable? Princeton University, CEPS Working Paper No. 142
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17: 1-25
- Elster, Jon (1987): Subversion der Rationalität. Frankfurt/M.: Campus
- Featherstone, Mike (2008): Modernity and Culture: Origins, Varieties and Trajectories. In: Schmidt, Volker H. (2008): 114-162
- Fogel, Robert W. (2007): Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations. NBER Working Paper No. 13184
- Hamilton, Daniel S./Quinlan Joseph P. (2008): Globalization and Europe. Prospering in the New Whirled Order. Washington, DC: Brookings Institution Press
- Khanna, Tarun (2008): Billions of Entrepreneurs. How China and India Are Reshaping Their Futures And Yours. Cambridge, MA: Harvard Business Press
- Koopman, Robert/Wang, Zhi/Wei, Shang-Jin (2008): How Much of Chinese Exports is Really Made In China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade is Pervasive. NBER Working Paper No. 14109
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19: 79-88
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. *Politische Vierteljahresschrift*, 30(1): 4-9
- Maddison, Angus (2007): *Contours of the World Economy, 1–2030 AD. Essays in Macro-Economic History*. Oxford: Oxford University Press
- Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (2003): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharf. Frankfurt/M.: Campus
- Offe, Claus (1986): Die Utopie der Null-Option. Modernität und Modernisierung als politische Gütekriterien. In: Berger, Johannes (1986): 97-117
- Popper, Karl R. (1972): *The Poverty of Historicism*. London: Routledge & Kegan Paul
- Schmidt, Volker H. (2008a): Into the Second Millenium: Modernity at the Beginning of the 21st Century. In: Schmidt, Volker H. (2008): 1-9
- Schmidt, Volker H. (2008b): One World, One Modernity. In: Schmidt, Volker H. (2008): 205-228
- Schmidt, Volker H. (Hrsg.) (2008): *Modernity at the Beginning of the 21st Century*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing
- Sen, Armatya (1999): *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press
- Stokes, Susan C. (Hrsg.) (2001): *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. New York: Cambridge University Press
- Stöss, Richard (2008): *Rechtsextremismus und Kapitalismuskritik. Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum Nr. 9*, Berlin: Freie Universität

The Economist (25.03.2006): Balancing act. A survey of China

The Economist (25.01.2008): An old Chinese myth: 63

Wiesenthal, Helmut (Hrsg.) (2001): Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Wiesenthal, Helmut (2003): Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Mayntz, Renate/Streeck, Wolfgang (2003): 31-70