

Erfolge und Misserfolge im Postsozialismus – Erträge und Lehren der vergleichenden Transformationsforschung

1. *Wider Erwarten erfolgreich*

Dass der nahezu gleichzeitige und flächendeckende Kollaps der sozialistischen Gesellschaftssysteme und die anschließende Transformation ihrer politischen und wirtschaftlichen Institutionen den Sozialwissenschaften einen ungewöhnlich lohnenden Forschungsgegenstand lieferten, steht außer Zweifel. Immerhin hatten sich nicht weniger als 29 Länder der ehemals „Zweiten Welt“ einem mehr oder weniger tiefgreifenden Wandel ihrer grundlegenden Ordnungssysteme unterzogen.¹ Nie zuvor hatten Sozialwissenschaftler die Gelegenheit, eine solche Serie simultaner Wandlungsprozesse zu untersuchen und – falls sie entsprechende Ambitionen hatten – systematisch zu erkunden, welche Rolle dabei den allgemeinen und theoriefähigen Faktoren einerseits und „lokalen“, zeit- und länderspezifischen Faktoren andererseits zukam.

20 Jahre nach Beginn der Transformationsepoche sollte es möglich sein, den Ertrag zu bilanzieren. Immerhin existiert heute eine große Zahl von länderspezifischen und ländervergleichenden Transformationsstudien. Allerdings scheint das Potential für eine Untersuchung der *Erfolgsbedingungen* des gesteuerten Umbaus der gesellschaftlichen Ordnung nur wenig genutzt zu werden. In frühen Analysen der Transformationsprozesse wurde oft nachdrücklich auf die hohe Komplexität der Reformprojekte aufmerksam gemacht und die Autoren erwarben sich große Verdienste bei der Auflistung möglicher Ursachen für Fehlschläge, Krisenerscheinungen und Folgeprobleme (z.B. Müller 1998). Mit etwas gutem Willen lässt sich sogar die Entstehung eines Paradigmas der prospektiv-emphatischen *Kalamitätendiagnose* konstatieren. Ein prominentes Beispiel ist das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ (Offe 1991) von politischen und ökonomischen Reformen.

Zwei Jahrzehnte nach dem Berliner Mauerfall steht außer Frage, dass die Etablierung einer repräsentativen Demokratie und der Marktwirtschaft in mehreren Ländern gelun-

¹ Das waren außer der DDR: Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien-Herzegowina, Bulgarien, Estland, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Kroatien, Lettland, Litauen, Mazedonien, die Republik Moldau, die Mongolei, Polen, Rumänien, Russland, Serbien und Montenegro, die Slowakei, Slowenien, Tadschikistan, die Tschechische Republik, Turkmenistan, die Ukraine, Ungarn, Usbekistan und Weißrussland. Noch dazu gekommen sind durch die Abspaltung von Serbien Montenegro und das Kosovo.

gen ist. Wo der Umbruch von einer Bevölkerungsmehrheit gewollt und von intentionsgleichen Eliten betrieben wurde, konnten diese – mit Unterstützung von ebenso wohlwollenden wie eigennützigen Partnern – in weniger als zehn Jahren einen Großteil der anvisierten Ziele erreichen. Dabei war der Weg alles andere als einfach, führte er doch regelmäßig durch ein „Tal der Tränen“ mit Arbeitslosenquoten bis 20 % der erwerbsfähigen Bevölkerung, dreistelligen Inflationsraten und einem erheblichen Anstieg der sozialen Ungleichheit. Dennoch ließen sich die Absichten der Reformer in den Ergebnissen ihres Handelns wiedererkennen.

2. *Beträchtliche Unterschiede*

Betrachtet man das Sample der nunmehr 30 Transformationsfälle (unter Auslassung der DDR), so zeigt sich ein uneinheitliches Bild. Es sind nicht nur die Beispiele des gelungenen Wandels, die unser Wissen über die Gestaltbarkeit von Gesellschaft bereichern, sondern auch die Fälle einer unvollständigen oder gescheiterten Transformation. Der solcherart informierte Erkenntnisprozess sollte es erlauben, eine Proto-Theorie des Raums der „politischen Möglichkeiten“ zu formulieren, d.h. einer Theorie, die systematisch zu differenzieren erlaubt zwischen vorstellbaren, aber unrealisierbaren Zukünften einerseits und alternativen, aber tatsächlich „möglichen Welten“ andererseits.²

In einem ersten Schritt lohnt es, die einzelnen Länder in drei Untergruppen zu sortieren. Die erste Gruppe umfasst jene acht Länder, die im Zuge des Erweiterungsakts von 2004 Mitglieder der Europäischen Union geworden sind: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn und Slowenien.

Zur zweiten Gruppe zählen die EU-Beitrittsländer von 2007 Bulgarien und Rumänien sowie jene Länder, die weder Teil der ehemaligen Sowjetunion gewesen waren noch bis 2010 EU-Mitglieder geworden sind. Das sind zunächst die Ergebnisse des jugoslawischen Zerfallsprozesses Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien mit (und heute: ohne) Montenegro und Kosovo sowie des Weiteren noch Albanien und die Mongolei.

Die dritte Gruppe umfasst alle restlichen Transformationsfälle, die sämtlich Zerfallsprodukte der ehemaligen UdSSR sind: die Ukraine, Georgien, die Republik Moldau, Armenien, Russland, Kasachstan, Kirgisistan, Aserbaidshan, Weißrussland, Turkmenistan, Tadschikistan und Usbekistan. Die Reihenfolge ihrer Nennung widerspiegelt in etwa den Grad bzw. relativen Erfolg der Transformation in Richtung Demokratie und Marktwirtschaft.

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

Was unterscheidet die Transformationsschicksale der drei Ländergruppen? Was die Länder der ersten Gruppe gemeinsam haben, ist der „bottom-up“-Charakter ihrer Emanzipation. In ihnen startete die Transformation in einem von Bevölkerungsgruppen getragenen, quasi-revolutionären Akt. Er richtete sich nicht nur gegen den Herrschaftsanspruch der Kommunistischen Partei der jeweiligen Länder und (im Fall der baltischen Länder) die erzwungene Zugehörigkeit zur UdSSR, sondern besaß auch ein unzweideutig positives Ziel: die Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft. Aus dieser Konstellation des Umbruchs ging eine neue, reformorientierte Elite hervor, der es relativ leicht fiel, aus den Kooperationsangeboten Westeuropas das Beste für ihr Land zu machen.

Die Gemeinsamkeiten in der zweiten Ländergruppe sind anderer Natur. Dem Zerfallsprozess Jugoslawiens unterlag weniger der Wunsch nach einem grundlegenden institutionellen Wandel als vielmehr das von regionalen Eliten artikulierte Verlangen nach nationaler Autonomie auf der Basis ethnischer Identität. Es wurde durch den Widerstand der einstigen Machtzentrale zusätzlich angeheizt und ließ sich erst nach kriegerischen Auseinandersetzungen und internationaler Intervention befriedigen. In Slowenien gelang der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft relativ rasch, in anderen exjugoslawischen Ländern dauerte er bis in die jüngste Vergangenheit. Seine Triebkräfte konnten erst nach erfolgreicher Staatswerdung nachwachsen.

Auch in den übrigen Länder dieser Gruppe, also Bulgarien, Rumänien, der Mongolei und Albanien, war die Transformation stärker ein Eliten- als ein Bürgerprojekt. Mehr oder weniger „kritisch“ gesonnene Angehörige der regierenden Eliten nutzen nach dem Berliner Mauerfall die günstige Gelegenheit, sich an die Stelle einer ungeliebten und von den Moskauer Beschützern preisgegebenen Führung zu setzen. Nur einen Tag nach dem Mauerfall trat der bulgarische KP-Chef Schiwkow zurück, schon am 25. Dezember wurde der rumänische Diktator Ceausescu hingerichtet. Ebenfalls noch im Dezember kam es zu ersten Demonstrationen in Ulan Bator, wo jugendliche Demonstranten „glasnost“ und „perestroika“ einforderten. Die mongolische Parteiführung löste schließlich im März 1990 das Politbüro auf und schrieb freie Wahlen aus. Aus Sorge um Machterhaltung startete die albanische KP Anfang 1990 eine vorsichtige Liberalisierung, in deren Verlauf das Regime Ende 1990 kollabierte.

Die Veränderungen in der dritten Gruppe der ex-sowjetischen Teilrepubliken gehen ebenfalls auf einen Elitenwechsel zurück, in welchem die Leitziele Demokratie und Marktwirtschaft allenfalls von untergeordneter Bedeutung waren. Allerdings sahen sich einige der im Zuge von Perestroika und dem Ende der UdSSR an die Regierung gekommenen Eliten mit der nachträglichen Mobilisierung von Teilen der Bevölkerung konfrontiert. Die Transformationsergebnisse hängen jedoch vor allem ab vom Grad der Industrialisierung beim Zerfall der Sowjetunion, dem Sozialproduktanteil von Rohstoff- und Energieexporten sowie dem Urbanisierungsgrad des Landes bzw. der Größe des Agrarsektors. Bei dem Industrialisierungs- und Urbanisierungsgrad, wie ihn Russland, die Ukraine und Weißrussland aufweisen, kam es zur partiellen, teilweise wieder zu-

rückgenommenen Liberalisierung (wie in Russland), zu einem anhaltenden Elitenkonflikt (wie in der Ukraine) oder zu einer staatskapitalistischen Diktatur (wie in Weißrussland). In diesen Ländern entwickelte sich ein informeller Sektor der Schwarzarbeit in Größenordnungen bis zu 50 % des offiziellen Bruttoinlandsprodukts. Soweit modernisierungs- und demokratiewillige Eliten den Weg in die Regierung fanden, mussten sie sich das Stillhalten ihrer Vorgänger nicht selten „erkaufen“ – v.a. durch Einräumung von Privilegien bei der Privatisierung und Duldung exzessiver Korruption im Umgang mit öffentlichen Geldern.

In allen Transformationsfällen der Gruppen 2 und 3 erlangte eine Gruppe von staats- und parteinahen Modernisierern maßgeblichen Einfluss auf den Umbruchprozess. Welche Herrschafts- und Reformintentionen dabei zum Zuge kamen, unterscheidet sich von Land zu Land – und in Abhängigkeit von der Ressourcensituation des Landes und den Angeboten an ausländischer Hilfe.

Eine gute Übersicht über die ungleichen Transformationsresultate gibt der Transformations-Index der Bertelsmann Stiftung (2009). Darin werden neben dem Entwicklungsstand von Wirtschaft und Demokratie auch die Steuerungsqualität des politischen Systems bewertet: der sog. Management-Index misst beispielsweise auch die Nutzung vorhandener Ressourcen und die Förderung der gesellschaftlichen Integration.³

– Hier ungefähr Tabelle 1 –

Die Daten der Tabelle 1 zeigen nicht nur deutliche Statusunterschiede der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung, die im wesentlichen der oben vorgenommenen Gruppeneinteilung entsprechen. Offenbar werden auch eine Vielzahl von Fällen, in denen die Managementkompetenz bzw. Governance-Qualität der Politik hinter dem erreichten Entwicklungsstand von Demokratie und Wirtschaft erheblich zurück bleibt (wie insbesondere in der Ukraine und Russland). Seltener sind Fälle, in denen sich eine relativ gute Managementkompetenz noch nicht in einem entsprechenden Status niedergeschlagen hat (wie z.B. in der Mongolei).

3. *Alternative Pfade*

Die unterschiedlichen Transformationsergebnisse lassen sich nicht ausschließlich durch strukturelle Faktoren erklären. Entwicklungsfortschritte und Misserfolge sind auch als Ergebnis politischer Entscheidungen anzusehen. Die Transformation der politischen und gesellschaftlichen Ordnung war ein intentional gesteuerter Prozess, der sich über eine

³ Vgl. <http://www.bertelsmann-transformation-index.de>.

Folge von komplexen Entscheidungssituationen erstreckte. Dabei verfügten die Akteure nur über einen eng begrenzten Set von Alternativen und hatten die je besonderen Randbedingungen („constraints“) ihrer Situation zu respektieren. Diesen Entscheidungspfad für einzelne Länder zu rekonstruieren, bleibt Aufgabe der historischen Forschung. Ihn modellhaft in seinen Grundzügen zu skizzieren, wie es in Schema 1 geschieht, gelingt nur, wenn die reale Komplexität auf wenige prägnante Faktoren und Alternativen reduziert und von nationalen Besonderheiten abstrahiert wird.

- Schema 1 ungefähr hier -

Schema 1 beschränkt sich auf drei zentrale „unabhängige“ Variablen: die Stärke pro-demokratischer Bewegungen, die sozioökonomische Situation des Landes und die Abwesenheit oder das Vorhandensein von ethnischen Konflikten. Die erste und für alle weiteren Optionen maßgebliche Bifurkation betrifft Stärke und Profil der das alte Regime attackierenden Bürgerbewegungen. Sind sie hinreichend stark und vom Demokratieideal inspiriert, bestehen gute Chancen für einen effektiven Elitenwechsel. Der kann – bei Abwesenheit gravierender sozioökonomischer und ethnischer Konflikte – in ein pluralistisches politisches System münden, was wiederum externe Akteure (z.B. die EU) zu Unterstützungsleistungen motiviert. So entsteht im günstigsten Fall (im Schema links unten) ein *circulus vitiosus*, der als Sperrklinke gegen rückwärtsgewandte Bestrebungen wirkt und sukzessiven Fortschritt ermöglicht.

Im Falle schwacher Oppositionsbewegungen (rechter Pfad) besteht eine günstige Ausgangslage für Teile der alten Elite, die sich zwar reformorientiert geben mag, aber in aller Regel ihre Eigeninteressen zu wahren pflegt. Wie v.a. die zentralasiatischen Transformationsländer zeigen, ist der Weg in die Autokratie entweder durch die Apathie einer verarmten, überwiegend ländlichen Bevölkerung und/oder die Chance zur Usurpation von Ressourcenquellen erleichtert. Beides erlaubt es, die errungene Machtposition gegen politische Konkurrenten abzuschirmen – mittels politischer Repression, manipulierten Wahlen, Mobilisierung ethnischer Differenzen, populistischen Verschwörungstheorien und einem Netz von Klientel- und Patronage-Beziehungen.

4. *Spezielle Risiken*

Bekanntlich war der Systemwechsel vom Sozialismus zum Kapitalismus in keiner Modernisierungs- oder Transformationstheorie konzeptuell vorbereitet. Dabei war die zu bewältigende Komplexität weitaus größer als man einstmals für den Übergang zum Sozialismus veranschlagte. Hatte man doch unterstellt, dass neben den politischen Bedin-

gungen eines erfolgreichen Umsturzes auch die zentralen *ökonomischen* Voraussetzungen einer „höheren“ Ordnung herangereift und nur noch von ihren Fesseln zu befreien waren. Demgegenüber war der Abschied vom Sozialismus von der Erkenntnis begleitet, dass das alte System seine Leistungs- und Kreativitätspotentiale erschöpft hatte und wenig Ressourcen für einen Wandel zum Besseren bereit hielt.

Um sich die besonderen Probleme und Risiken des Vorhabens zu vergegenwärtigen, lohnt ein Blick auf die zu Beginn der Transformation diagnostizierten Voraussetzungs- und Ressourcendefizite. Danach manifestierte sich die Aufgabenkomplexität u.a. in fünf spezifischen Risiken, zu denen für einige Länder noch die Aufgabe hinzukam, die Wiedererlangung der nationalstaatlichen Souveränität zu organisieren. Es handelt sich im Einzelnen um:

(1) das Risiko *inadäquater „mentaler“, „normativer“ und „kognitiver“ Voraussetzungen* für eine demokratisch-marktwirtschaftliche Ordnung. Gemeint war der Mangel an Erfahrung in einer differenzierten Zivilgesellschaft mit demokratischer Gewaltenteilung. Angenommen wurde vielmehr die Fortgeltung „*sozialistischer*“ oder gar „*leninistischer*“ Überzeugungen bei gleichzeitig überzogenen Erwartungen an staatliches Handeln.⁴

(2) das *Akzeptanzrisiko des Dezisionismus*. Erwartet wurde, dass vielen Bürgern das rein administrative Verfahren der Institutionengründung als willkürlich erscheinen und neue Institutionen dementsprechend anfällig für Legitimitätszweifel bleiben würden.⁵ Folglich war mit einem niedrigen Niveau der Institutionengeltung und entsprechend reduzierter Effektivität der politischen Steuerung gerechnet worden.

(3) das Risiko *inadäquater Vorbilder der Institutionengründung*. Mit der Orientierung am Muster westlicher Institutionen handelten sich die Reformer erhebliche Funktionsprobleme ein. Denn die im 19. Jahrhundert als Antwort auf Emanzipationsforderungen des Bürgertums bzw. des frühen Industrieproletariats entstandenen Institutionen scheinen für die zusammenwachsende Welt des 21. Jahrhunderts nur wenig geeignet.

(4) das Risiko einer *allzu schwachen Zivilgesellschaft*. Angesichts der Präokkupation mit wirtschaftlichen Problemen bestünde ein Defizit an „sozialem Kapital“, d.h. an zivilgesellschaftlichen Ressourcen zur Selbstorganisation mittels demokratisch verfasster Parteien und Verbände. Die verbreiteten *top down*-Gründungen dienten v.a. der Repräsentation alter Eliten sowie der Pflege von Klientelbeziehungen und Insiderprivilegien.

(5) das Risiko der „*dualen Transition*“ bzw. das „*Dilemma der Gleichzeitigkeit*“.⁶ Wenn sich die Bevölkerung mit den sozialen Kosten der Reformen konfrontiert sähe und ihren Unmut in freien Wahlen äußern könnte, würde sie die Reformer an der Wahlurne zu Fall bringen: Je schmerzhafter die Reformkosten und je demokratischer das politische System seien, desto sicherer drohe die Vertagung oder Unterlassung von wichtigen Teilen des Reformprogramms.

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

5 Claus Offe (1995) spricht vom Problem der „Hyperrationalität“.

6 Vgl. dazu Elster (1990) und Offe (1991).

Angesichts dieser Risiken hatte sich im Mainstream der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung sehr früh die Vorstellung befestigt, dass der Transformationsprozess notwendig scheitern, zumindest aber mit systematisch unzureichenden Resultaten aufwarten würde. Das schien umso wahrscheinlicher als die prognostizierten Transformationsrisiken mit der theoriebasierten Skepsis übereinstimmten, die sich in Soziologie und Politikwissenschaft gegenüber der Idee umfassender Gesellschaftsreformen entwickelt hatte. So war nach dem Zweiten Weltkrieg ein *Negativparadigma* der Unmöglichkeit holistischer Reformen entstanden, in dem die Enttäuschung über das Scheitern anspruchsvoller politischer Planungen Ausdruck fand. Seine Quintessenz scheint in so bekannten Floskeln auf 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).

Zusammenfassend lässt sich die systematische Skepsis in Gestalt einiger Axiome rekapitulieren, die in prominenten sozialwissenschaftlichen Theorien gründen. Sie betreffen (1) die engen Grenzen individueller Informations- und Entscheidungsrationalität (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*). Die Zusammenhänge zwischen den speziellen Transformationsrisiken und allgemeinen Theorieaussagen sind in Schema 2 dargestellt.

- Schema 2 ungefähr hier -

5. *Erfolgsfaktoren*

Die befriedigende Transformationsbilanz mehrerer Länder zeigt, dass die in Schema 2 repräsentierten Aussagen der Revision bedürfen. Die oben bezeichneten Risiken und Dilemmata wurden in den einzelnen Reformländern auf unterschiedliche Weise, aber nicht erfolglos bearbeitet (Wiesenthal 2001). Ungleiche *political skills*, die unvermeidliche Rücksichtnahme auf Wählerstimmungen, *Rentseeking*-Interessen der alten und neuen Eliten sowie unterschiedliche Risiko- und Kooperationspräferenzen der Regierungen mündeten in national spezifische Reformstrategien mit unterschiedlichem Zeitmaß. Was die in den frühen 1990er Jahren unter Wissenschaftlern ausgetragene Kontroverse *Schocktherapie versus Gradualismus* angeht, so hatten sich die Reformpolitiker prag-

matisch nach Lage der Dinge für den einen oder anderen Weg entschieden, ohne sich in die prognostizierten Grabenkämpfe zu verstricken.

Der unterentwickelte Stand der Zivilgesellschaft erwies sich weniger als Bürde denn als Vorteil. Das geringe Niveau der politischen Partizipationsbereitschaft, die verbreitete Autoritätshörigkeit und Ungeübtheit mit den Verfahren der innerparteilichen Demokratie (Ágh 1998), die geringe Bedeutung sozialer *cleavages* und die Abwesenheit prägnanter programmatischer Differenzen – das alles verschaffte den frühen Regierungen ein hohes Maß an Autonomie gegenüber den Partikularinteressen gesellschaftlicher Gruppen. Dank ihres dergestalt erweiterten Handlungsspielraums konnten die Reformer das Transformationsprogramm in einigen Fällen zügiger abarbeiten als es die Bevölkerung erwartete (Comisso 1997a). Das manchmal willkürlich scheinende Vorgehen der Regierungen bewirkte nur geringe Verluste an Institutionenvertrauen.

Im Bereich der Wirtschaftstransformation scheinen die skeptischen Risikoprognosen auf den ersten Blick bestätigt. Tatsächlich war es nirgendwo gelungen, das Idealkonzept einer raschen und umfassenden Wirtschaftsreform restlos und geradlinig zu realisieren. Dennoch besteht wenig Grund, das Programm der makroökonomischen Stabilisierung, der Preisliberalisierung und der Umstrukturierung der Unternehmen in Zweifel zu ziehen. 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, wo mangels handlungsfähiger Bürgerbewegungen nur schwache Reformanstrengungen unternommen wurden, wie in Weißrussland und der Ukraine, versandete die Wirtschaftstransformation mit fatalen Folgen für die betroffene Bevölkerung.

Im Nachhinein ist eine leichte Überlegenheit des „radikalen“ Ansatzes auszumachen. Er lenkte die Aufmerksamkeit der Reformer auf das *window of opportunity* der frühen Jahre, in dem sich „mehr“ realisieren ließ als es nach Etablierung aller demokratischen Repräsentationskanäle möglich war. Denn waren notwendige Reformschritte zunächst unterlassen worden, so ließen sie sich später nur mit erheblich höheren sozialen Kosten nachholen. Vergleichende Analysen belegen den Vorteil eines hohen Reformtempos und einer kurzen Zeitspanne zwischen Regimewechsel und Reformbeginn.⁷ Die Konzentration mehrerer sachlich zusammenhängender Maßnahmen auf die Startphase verbesserte auch die Konsistenz des Reformpakets und half, Koordinationsprobleme im politischen System zu minimieren. Dadurch schrumpfte das „Tal der Tränen“ und mit ihm die Gelegenheiten für *rent seekers*. Ein kompaktes Reformpaket erleichterte es den Akteuren in steuerungspolitischer Hinsicht, sich an die eigenen Entscheidungen gebunden zu fühlen und der Populismusversuchung des Parteienwettbewerbs zu widerstehen.

Die Reihenfolge, in der wichtige Reformmaßnahmen durchgeführt wurden, beeinflusste ihren Ertrag. So erwies es sich als nachteilig, wenn Stabilisierungsmaßnahmen

7 Vgl. Åslund (2001), Beyer (2001a) und Fischer/Sahay (2000).

zurückgestellt wurden und der Preisliberalisierung Vorrang gegeben wurde (Beyer 2001a). Am günstigsten war es, die Stabilisierungsmaßnahmen vor der Preisliberalisierung durchzuführen. Denn so lange nicht dem Inflationssog Einhalt geboten und dem Ausgleich der öffentlichen Haushalte Priorität eingeräumt wurde, wähnten sich die (einstigen) Staatsunternehmen vom Zwang verschont, ihre Ausgaben den Einnahmen anzupassen. Es waren auch v.a. privilegierte Insider und nicht die von Entlassung und Einkommenseinbußen betroffenen Arbeitnehmer, die den Fortgang der Reformen zu blockieren suchten (Hellman 1998). Finanzhilfen und ausländische Direktinvestitionen zeigten nur dort und erst dann eindeutig positive Effekte, wo bzw. nachdem das Stabilisierungsprogramm und weitere Teile des Reformpakets erfolgreich exekutiert worden waren (Beyer 2001b).

Alles in allem ist zu konstatieren, dass keines der oben erwähnten Risiken, weder das der „dualen Transition“ noch etwaige Tendenzen der Pfadabhängigkeit, ein gravierendes Erfolgshindernis waren. Praktisch alle ex ante problematisierten Sachverhalte haben sich als politisch bearbeitbar herausgestellt. Die gleichzeitige Institutionalisierung von Demokratie und Marktwirtschaft war nicht nur möglich, sondern auch vorteilhaft: Demokratisierung und Marktreformen korrelieren positiv mit der Wachstumsrate der Wirtschaft (Åslund 2001).

6. Theoriefähige Erkenntnisse

Nach zwei Jahrzehnten postsozialistischer Reformpolitik wissen wir mit Bestimmtheit: Der Möglichkeitsraum der Transition vom Sozialismus war größer als es die theoriebasierten 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 ermutigen die empirischen Befunde zu einigen Korrekturen am überlieferten Wissensstand. Sie lassen 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 ihrer 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 selten und nur in rudimentärer Form angetroffen, doch lassen sie sich bei ausreichender Tiefenschärfe der empirischen Analyse unschwer nachweisen. Dass sie den Transformationsprozess nicht gravierend behinderten, ist einerseits der besonderen Ausgangslage, d.h. der „Unterorganisation“ sozialistischer Gesellschaften zum Zeitpunkt ihres Untergangs, andererseits dem Geschick vieler 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.

Schließlich ist nicht zu übersehen, dass die Transformation der ehemals sozialistischen Länder ganz wesentlich zu einem vorteilhafteren Bild dieser Welt beitrug: 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 %).⁸

7. *Lehren für Westeuropa?*

Mit der Transformation der sozialistischen Staaten und dem gleichzeitigen Aufstieg der neuen Industrieländer Südostasiens hat der Prozess der globalen Modernisierung neue Dynamik erhalten. Im Zuge des beschleunigten Strukturwandels der Weltwirtschaft ist deren bislang fortgeschrittenster Teil, der „Westen“, genötigt, seine Rolle als Codierer und Impulsgeber der Modernisierung an die neuen Zentren Asiens abzugeben. Dabei verliert er gleichzeitig an wirtschaftlicher Bedeutung. Nicht nur wird China in weniger als zehn Jahren die weltgrößte Wirtschaftsnation sein (Maddison 2007: 174). Sondern nach weiteren zehn Jahren werden alle „Neuen“ zusammen etwa zwei Drittel des realen

⁸ Laut Freedom House (<http://www.freedomhouse.org/research/survey2004.htm>).

Welt-Sozialprodukts (nach Kaufkraftparität gewichtet) bestreiten. Und der Welt-Sozialprodukt-Anteil der EU-15 (das sind die EU-Mitgliedsländer vor der Osterweiterung), der im Jahr 2000 noch gut 20 % betrug, wird um 2040 auf nur noch 5 % gesunken sein (Fogel 2007).

Die Länder Kontinentaleuropas stehen vor der Aufgaben, sich auf eine Schrumpfung des Feldes ihrer Kernkompetenzen bzw. Alleinstellungsmerkmale einzustellen und sich zur selben Zeit der Temposteigerung des ökonomischen und sozialen Wandels anzupassen. Denn das Hauptgewicht der von Europa zu schulternden Anpassungslast resultiert nicht aus sinkenden Realeinkommen, sondern aus der *Geschwindigkeit* des außeninduzierten Strukturwandels, der erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmärkte wie die Systeme der sozialen Sicherung haben wird.

Folglich werden die Mitgliedsländer der EU kaum an tiefgreifenden Reformen ihrer sozialstaatlichen Institutionen – sei es im Sinne des Flexicurity-Konzepts, sei es mit Rekurs auf Grundsicherungs- oder Grundeinkommensmodelle – vorbeikommen. Angesichts der neuen Herausforderung scheint sogar ein Wandel der sozialpolitischen Prioritäten von der kurativen, versorgungsorientierten und statusbezogenen Sicherheitsgewähr zu verstärkt präventiver, mobilitäts- und kompetenzorientierter Unterstützung geboten. Das dürfte – vor dem Hintergrund der verbreiteten Überzeugungen und Werthaltungen – ein politisches Projekt sein, dessen Umfang und Risiken dem der Systemtransformation der ehemals sozialistischen Staaten nur wenig nachstehen. Betrachtet man jedoch seine Realisierungschance, so ist es als weniger erfolgsträchtig einzuschätzen.

Denn die Abwehr drohender Nachteile vermag nicht annähernd so stark zu motivieren wie einst im Osten die Aussicht auf politische Freiheit und Wohlstandsgewinne. Auch wird eine Präventivreform des Wohlfahrtsstaats kaum auf die Unterstützung einer sozialen Bewegung bauen können. Eher wird der hohe Organisationsgrad der westeuropäischen Zivilgesellschaften dafür sorgen, dass der ohnehin kleinen Befürworterschar eine breite Koalition von engagierten Besitzstandsverteidigern gegenüber steht. Schließlich ist anzunehmen, dass rechtzeitige Reformbemühungen auch deswegen unterbleiben, weil sie zu wenig unmittelbaren „politischen Profit“ abwerfen. Einem in der Zukunft vermiedenen Leid entspricht kein gegenwartsnaher Gewinn. Deshalb drohen Reformen, die einem aufmerksamen Beobachter als sinnvoll und notwendig erscheinen mögen, mit hoher Wahrscheinlichkeit an der Gegenwartspräferenz der Wähler und der Opportunismusneigung von Politikern zu scheitern. Ähnliches gilt wohl auch für das zeitgleich zu verwirklichende Programm einer umfassenden Strukturreform der Wirtschaft mit dem Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2050 um 80 % zu verringern.

Somit verdient die Idee einer problemangemessenen und zukunftsgerichteten Transformation der europäischen Wohlfahrtsstaaten exakt jenes Maß an Skepsis, mit dem die postsozialistische Transformation in ihren ersten Jahren irrtümlich bedacht wurde.

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.
- Åslund, Anders (2001): The Advantages of Radical Reform, *Journal of Democracy*, 12. Jg.: 42-48.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.), 2009: Transformation Index 2010. 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.
- 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.
- Elster, Jon (1981): *Logik und Gesellschaft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- 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.
- Fischer, Stanley/ Sahay, Ratna (2000): *The Transition Economies after Ten Years*. Washington, DC: NBER Working Paper 7664.
- Fogel, Robert W., 2007: *Capitalism and Democracy in 2040: Forecasts and Speculations*. NBER Working Paper No. 13184
- Friedrich, Carl Joachim (1963): *Man and His Government*, New York: McGraw-Hill.
- 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.
- Hellman, Joel S. (1998): Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions, *World Politics*, 50. Jg.: 203-234.
- Lindblom, Charles E. (1959): The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, 19. Jg.: 79-88.
- Luhmann, Niklas (1989): Politische Steuerung, *Politische Vierteljahresschrift*, 30. Jg.: 4-9.

- Maddison, Angus, 2007: *Contours of the World Economy, 1--2030 AD. Essays in Macroeconomic History*. Oxford: Oxford University Press.
- 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 (1991): *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.
- Popper, Karl R. (1972): *The Poverty of Historicism*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Wiesenthal, Helmut (Hg.), 2001: *Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.