

# Interessenverbände in Ostmitteleuropa - Startbedingungen und Entwicklungsprobleme

Helmut Wiesenthal  
(1996)

## 1. Einleitung

Einer verbreiteten Annahme zufolge war das Institutionensystem des Sozialismus unter anderem von der Abwesenheit partikulärer sozialer Interessen geprägt. Die alleinregierende kommunistische Partei beanspruchte ein unanfechtbares Primat der Steuerung von Staat und Gesellschaft, das „gesellschaftlichen“ Interessen und erst recht konkurrierenden Repräsentationsansprüchen keine Legitimitätschance ließ. Auf der anderen Seite hatte die Sozialstruktur tatsächlich eine weitgehende Nivellierung erfahren und egalitäre Züge angenommen. Deuten beide Aspekte auf extrem ungünstige Bedingungen für die Ausbildung eines Systems der differenzierten und nicht ausschließlich staatlich kontrollierten Interessenrepräsentation hin, so muß der Systemwechsel als eine Reise erscheinen, die von einer interessenpolitischen *tabula rasa* zur Angleichung an bzw. Übernahme der anderenorts entstandenen Organisations- und Repräsentationsformen führt. Diese Annahme ist nicht prinzipiell falsch, aber präzisierungsbedürftig.

Auch die sozialistischen Regime kannten gruppenspezifische Interessen und sogar diverse Formen ihrer Repräsentation im politischen System. Zwar mangelte es regelmäßig nicht nur an Optionen der freien Selbstorganisation, sondern auch der formellen Anerkennung und Beteiligung „autonomer“ gesellschaftlicher Interessen. Wären aber tatsächlich alle Spielarten von Branchen-, Regional- und Professionsinteressen ohne Berücksichtigungschance im politischen System geblieben, hätten sich die Irrationalitäten und Ineffizienzen der hierarchisch-bürokratischen Steuerung noch früher als ebenso dysfunktionale wie unkontrollierbare Systemmerkmale erwiesen. Zumindest für die Sowjetunion existieren unstrittige Belege einer latenten, an Subsystemfunktionen orientierten Interessenstrukturierung (Lehmbruch 1983). Seit dem Übergang der straff gelenkten „Plan- und Befehlswirtschaft“ des Zweiten Weltkriegs in die „Plan-Verhandlungswirtschaft“ der weniger diktatorisch als paternalistisch geprägten Ära des Post-Stalinismus, d.h. ab Ende der 50er Jahre (Böröcz 1989), genoß ein Spektrum von funktional bedeutsamen Interessen, in denen sich die spezifischen Bedürfnisse von Wirtschaftssektoren, Regionen oder Berufsgruppen ausdrückten, relativ gesicherte Wahrnehmungschancen im politischen System. Obwohl den verschiedenen „Sonderinteressen“ weder Subjektcharakter, z.B. durch Gewährung von Organisationsrechten, noch offizieller Status zugestanden war, besaßen sie erhebliche Bedeutung auf den verschiedenen Ebenen der gesellschaftlichen Regulation.<sup>1</sup> Dabei waren sie auf Formen einer „parasitären“ Repräsentation durch die legalen Organe bzw. Agenturen der Staatspartei und der Administration angewiesen. Ohne diese verdeckten Partizipationsformen wären die zur Planerfüllung bzw. -korrektur notwendigen Abstimmungsprozesse nicht möglich gewesen (Genov 1991; Nagy 1991). Auch die mit der Realisierung anspruchsvoller politischer Ziele, etwa des Raumfahrtprogramms, verbundenen Koordinationsbedarfe hätten sich kaum an-

---

<sup>1</sup> Das gilt auch noch für die Zeit nach dem Systemwechsel, wie Brie und Stykow an fortbestehenden Regimes der sektoralen und regionalen Koordination in Rußland belegen (Brie/Stykov 1995).

gemessen befriedigen und vor dem Umschlag in offene Verteilungskonflikte bewahren lassen.

Entgegen der „Tabula rasa“-Annahme sind zwei „historische“ Quellen von Impulsen der Interessenartikulation im Systemwechsel zu veranschlagen. Zum einen ist im Anschluß an die Repressionsthese mit nachholenden Organisationsbemühungen zu rechnen, sofern die materielle Basis „alter“ Positionswahrnehmungen fortbesteht und die neu errungenen Freiheiten der Interessenassoziation und Meinungsäußerung verminderte Kosten des politischen Ausdrucks versprechen. Zum anderen sind die Selbstdefinitionen neu entstehender Akteure nicht notwendig auf Differenzierungslinien beschränkt, die sich in der Ära des Sozialismus herausgebildet haben. Parteien und Verbände können ihr Profil auch an sozialen „cleavages“ in der vorsozialistischen Vergangenheit festzumachen versuchen. Darüber hinaus besteht die Option, den Funktionskatalog einstiger Staatsorganisationen, etwa der sozialistischen Gewerkschaften und anderer parteikontrollierter „Massenorganisationen“, den gewandelten Bedingungen anzupassen, und sei es auch nur, um aus „alten“ Organisationsressourcen Kapital für's persönliche Überleben in der neuen Chancenstruktur zu schlagen.

Die wichtigsten Quellen von Assoziationsanreizen bilden wohl die Erfahrungen und Strukturierungswirkungen der ökonomischen Transformation sowie die neue Gelegenheitsstruktur der politischen Partizipation. Unübersehbar ist die Vorbildwirkung der Parteien- und Verbändesysteme Westeuropas ist. Sie erfuhr wirksame Verstärkung durch zahllose externe Berater. Mit dem Blick auf Hilfe gewährende ausländische Organisationen (Parteien, Stiftungen und Gewerkschaften) vervollständigt sich das Bild eines breiten Spektrums von Interessenten am Aufbau postsozialistischer Interessenorganisationen. Die Herausbildung eines Systems der nicht-autoritativen, gesellschaftlichen Interessenrepräsentation findet nicht in einer „interessenfreien“ Sphäre statt. Dabei erscheint das Gewicht von Interessen, die mit dem Programm der demokratischen und wirtschaftlichen Transformation harmonieren und die Transformationsprozesse zu koordinieren verstehen, nicht notwendig überlegen.

Sieht man in den Reformzielen Demokratie und Marktwirtschaft nicht nur die Kernelemente der Verfassungsrevision, sondern die Leitlinien eines umfassenden Transformationsprogramms, so erscheinen die bislang erzielten Resultate nicht durchweg als geplante Ergebnisse der Reform, sondern zu großen Teilen als emergente, d.h. ungesteuerte und nichtintendierte Konsequenzen der Liberalisierung politischer Formen. Die neuen Kollektivakteure der Politik, d.h. Parteien, Regierung und Verwaltungsorganisationen, sowie von Wirtschaft und Gesellschaft, d.h. Verbände, Vereine und Unternehmen, sind Hervorbringungen einer radikal erweiterten und sich zugleich differenzierenden *Gelegenheitsstruktur* des sozialen Handelns. Die postsozialistische Situation enthält starke Anreize der Interessenbewußtwertung, Interessenkonstruktion und strategischen Organisation. Tatsächlich sind der institutionelle Wandel und die ökonomische Modernisierung von einer Zunahme assoziativer Aktivitäten und Bemühungen neuer Akteure begleitet, ihre Basis zur Gewinnung von Ressourcen (z.B. Mitgliedern) und zur Errichtung von Einflußpfaden ins politische System zu verbessern. Diese Situation kann, aber muß nicht notwendig ein bloßes Zwischenstadium auf dem Weg zu „konsolidierten“ Verhältnissen sein; sie ist ebenso sehr Entstehungskontext von Akteuren mit je eigenen situativen Orientierungen, Ressourcen und Präferenzen.

Die Bedingungen und Ergebnisse der Selbstorganisation neuer (postsozialistischer) Akteure sind bei weitem nicht so transparent wie die Ergebnisse des Wandels des konstitutionellen Rahmens. Die folgenden Feststellungen bilden des-

halb weniger eine Zwischenbilanz als einen heuristischen Rahmen, in welchem die bereits zugänglichen wie auch die in Zukunft eintreffenden Informationen interpretierbar scheinen. Soweit ihnen empirische Daten zugrundeliegen, beziehen sie sich v.a. auf Wirtschafts- und Unternehmerverbände. Sie sind an anderer Stelle ausführlich dargestellt (vgl. Wiesenthal/Styckow 1994), so daß auf ihre Wiedergabe verzichtet wird.

## **2. Verbände im Postsozialismus: Potentielle Funktionen und die Eigenlogik der sozialen Form**

Warum erscheinen Interessengruppen und insbesondere ihre Präsenz in organisierter Gestalt als beobachtenswerte Phänomene in den Prozessen der gesellschaftlichen Transition? Diese Frage, die über den Bezugsrahmen deskriptiver Feststellungen hinausgeht und diese in eine theoretische oder politisch-praktische Perspektive rückt, ist nur mit Rückgriff auf Themen und Beobachtungen der modernen („westlichen“) Politikwissenschaft beantwortbar.

Hochentwickelte und ausdifferenzierte Verbändesysteme sind in den westeuropäischen Demokratien der Gegenwart als Institutionen der Interessenvermittlung und politischen Steuerung unter Bedingungen eines unhintergehbaren Pluralismus gesellschaftlicher Funktionssysteme, Partikularrationalitäten und Interessendefinitionen anerkannt. Mag die Bedeutung der verbandlichen Interessenvermittlung von Staat zu Staat sowie im Rhythmus politischer Problemkonjunkturen schwanken,<sup>2</sup> das Verbändesystem erweist sich als eine der wenigen Institutionen, von deren Ausbau oder Modifikation noch Rationalitätsgewinne - jenseits des Programms der Aufgabenentlastung staatlicher Politik - erwartet werden.<sup>3</sup> Bezugspunkt dieser Kompetenzzuschreibung ist die Beobachtung, daß Interessensassoziationen - selbst wenn sie, ja u.U. sogar, *indem* sie sich als Lobby für partikulare Interessen gebärden - neben der Aggregation, Definition und Repräsentation partikulärer Interessen auch *öffentliche Funktionen* erfüllen. Sie vermögen Regierung und Parlamente mit dem in gesellschaftlichen Teilsystemen ausgebildeten Sachverstand zu konfrontieren, durch zwischenverbandliche Absprachen zur Koordination gesellschaftlicher Teilfunktionen beizutragen und *last not least*, das Koordinationsniveau wie die Berechenbarkeit gesellschaftlicher Prozesse zu steigern, indem sie die Verbandsmitglieder auf die mit Dritten (dem Staat oder anderen Körperschaften) getroffenen Vereinbarungen verpflichten. Diese Kompetenzen verdanken sich nicht nur den im Vergleich zu Parteien engeren Beziehungen zwischen Verbandsführung und Mitgliedern. Vielmehr profitieren Verbände auch von dem Umstand, daß ihnen die Konkurrenzsituation wiederkehrender Wahlen erspart bleibt und in geringerem Maße als Parteien Einschränkungen ihrer Aufgaben und Prozeduren unterworfen sind.

Die hervorgehobene, bislang aber kaum zureichend erfaßte Bedeutung funktionaler Interessen in der postsozialistischen Transition läßt sich in drei Argumenten umreißen: (1) Soweit sich in Westeuropa Interessenverbände in unterschiedlichen institutionellen Formen - als Informanten, Implementationshelfer oder („korporatistische“) Partner des Staates - zu anerkannten Medien gesellschaftlicher Steuerung entwickelt haben, werden sie auch für die Akteure der postsozialistischen Reform

---

<sup>2</sup> Daß Verbände im Zusammenhang von "top down"-Strategien des forcierten gesellschaftlichen Wandels zur Zielscheibe staatlicher Institutionenpolitik werden können, wie es die Thatcher-Regierung gegenüber intermediären Institutionen in Großbritannien demonstrierte (Offe 1994), belegt eindrücklich ihre Schlüsselrolle in sektoralen *governance*-Strukturen.

<sup>3</sup> Vgl. Streeck/Schmitter (1985), Schmitter (1994) und Cohen/Rogers (1994).

eine gewisse Attraktivität besitzen. Im Zuge des Institutionenimports ist folglich auch mit der Übernahme von Konzepten der Beteiligung steuerungsfähiger Verbände zu rechnen. (2) Unter den Bedingungen der Liberalisierung politischer Formen und der Unspezifität des parlamentarischen Wettbewerbs dürften artikulationsbedürftige und zugleich artikulationsfähige soziale Interessen Organisations- und Repräsentationschancen im Medium der funktionalen Interessenvermittlung<sup>4</sup> suchen. (3) Schließlich ist anzunehmen, daß staatliche Akteure, die mit einem Übermaß an Aufgaben der Normsetzung und materialen Steuerung konfrontiert sind, das Entlastungspotential eines repräsentativen Verbändesystems entdecken und zu nutzen versuchen werden.<sup>5</sup> Letzteres gilt v.a. unter den Bedingungen knapper Entscheidungskapazität der Reformregierungen sowie der Tendenz der Parteien, Wettbewerbskalkülen Priorität gegenüber „Qualitätsgesichtspunkten“ der Politikproduktion zu geben.

Einem System repräsentativer Interessenorganisationen wird im Hinblick auf die Koordination der Transformationsprozesse und die „Vermittlung“ des Reformprogramms im Verhältnis von Staat und Bürgern potentiell ebensoviel Gewicht zuzubilligen sein wie für die horizontale und vertikale Steuerung in westeuropäischen Demokratien. In Abwesenheit eines derart wertvollen Entlastungspotentials, d.h. im Falle, daß organisierte Interessen außerstande wären, die Formalinstitutionen der Demokratie und Marktwirtschaft mit der Lebendigkeit eines heterogenen Interessenspektrums zu konfrontieren, blieben die neuen Entscheidungsgremien in der Gefahr unzureichender Informiertheit über ihre immer differenzierter und intransparenter werdende Umwelt. Es drohten ihre Überlastung durch die politische Tagesordnung und Obstruktion bei der Implementation allfälliger Entscheidungen. Nur wenn der Staat Partner fände, die ihm einen Teil seiner Steuerungsaufgaben abzunehmen verstehen, könnte die „demokratisierte“ Staatsmaschinerie ein höheres Maß an Kompetenz und Effizienz erreichen als ihre hypertrophe und kontextignorante Vorgängerin.

Nun scheinen aus zwei Gründen systematische Zweifel an der Erwartung angebracht, daß die Übernahme der anderenorts historisch entstandenen Formen, selbst wenn es sich um eine vollständige Kopie handelte, denselben Gewinn an Leistungspotential oder gar dieselben materialen Wirkungen verbürgt. Zum einen besteht unter den von historischen Konstellationen in westeuropäischen Gesellschaften abweichenden Bedingungen Ostmitteleuropas keine Aussicht auf lineare und verlustlose „Lernprozesse“, da diese ja auch eine weitgehende Angleichung der Umweltbedingungen importierter Institutionen voraussetzen. Es ist vielmehr mit erheblichen Kontext- und Merkmalsdifferenzen zu rechnen. Entsprechend der „Theorie zweitbesten Lösungen“ (Lipsey/Lancaster 1956/57) ist es als unwahrscheinlich anzunehmen, daß die Unterschiede des Leistungsvermögens proportional der Abweichung von homologen Verhältnissen ausfallen, daß also mit dem Versuch, die neuen Institutionen soweit wie möglich den westlichen Vorbildern anzugleichen, eine zumindest zweitbeste Problemlösung realisiert würde. „Zweitbeste“ Optionen lassen sich in systemischen Kontexten nur durch Variation *vieler* Parameter, also nur in großer Distanz vom (unerreichbaren) Maximum, verwirklichen. Im Klartext: Es besteht kein Grund für die Erwartung, daß Interessenverbände unter etwas abweichenden Bedingungen nur „etwas“ anders als ihre Vorbil-

---

<sup>4</sup> Anlehnend an eine von Stanislaw Ehrlich (1968) eingeführte Unterscheidung können die Repräsentanten von Gruppeninteressen als Elemente eines Systems der „funktionalen“ Interessenvermittlung bezeichnet und damit von den Vertretern der in allgemeinen Wahlen - gemäß „spatialen“ bzw. „territorialen“ Beteiligungschancen - artikulierten Interessen unterschieden werden.

<sup>5</sup> Auch die entwickelten Verbändesysteme Westeuropas verdanken sich in beachtlichem Maße „hilfreicher“ Interventionen des Staates (vgl. Streeck 1994).

der im Westen sein würden. Ähnliche Formen mögen u.U. ganz andere Funktionen erfüllen.

Zum zweiten ist davon auszugehen, daß die besondere soziale Umwelt, die Transformationsgesellschaften für neu entstehende Verbände bilden, *bestimmte* Modifikationen an ihren Formen und Funktionen bedingt. Diese Vermutung gründet sich auf die Erkenntnis, daß Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft prinzipiell, d.h. zu jeder Zeit und an allen Orten, problematische, weil in ihrem Zustandekommen unsichere und in ihrem Bestand gefährdete soziale Phänomene sind. Auch in konsolidierten Demokratien ist die Funktionsfähigkeit „freiwilliger“ Verbände von spezifischen Gelegenheitsstrukturen und Anreizbedingungen abhängig. Diese Abhängigkeit mag sich unter *anderen* Umweltbedingungen als höheres Bestands- und Erfolgsrisiko bzw. in Gestalt spezifischer Organisationsprobleme äußern. Es ist folglich weder mit denselben Funktionsproblemen noch mit denselben Optionen der Problembearbeitung zu rechnen, wie sie von den institutionellen Vorbildern bekannt sind.

Eine erste Abweichung ist aufgrund der unterschiedlichen Interessentypik von (post)sozialistischen Gesellschaften einerseits und (früh)kapitalistischen Gesellschaften andererseits zu erwarten. Das betrifft zunächst den deutlich diskriminierten Status individueller Partikularinteressen und die weltanschauliche Präferenz für Allgemein- bzw. inklusiv definierte Kollektivinteressen. Daneben gewinnen weitere mehr „ideologisch“ als material fundierte Interessenkategorien an Bedeutung: die zukünftig erwartbaren, aber gegenwärtig noch abwesenden und deshalb nur advokatorisch vertretenen „theoretischen Interessen“, etwa einer privaten Unternehmerschaft (Staniszkis 1991), sowie die im Gewand antizipierter Reformerefolge auftretenden „transgradienten Interessen“ der Protagonisten des Institutionenwandels (Wesolowski 1995). Diese Abweichungen von einem idealtypisch konzipierten oder historisch vertrauten Interesseninput deuten auf einen zunächst dominanten Status der *kollektiven*, auf geteilten Überzeugungen beruhenden Interessen und eine „nachholende“ Entwicklung der individuellen (egoistischen) Partikularinteressen.

Die gemäß der „Logik des kollektiven Handelns“ (Olson 1965) erwartbaren Organisationsprobleme erscheinen vor diesem Hintergrund in einem anderen Licht. „Rationale“ Beitrittskalküle, die typischerweise zum Trittbrettfahrerverhalten anleiten, erscheinen für das Entwicklungsschicksal neuer Verbände solange unerheblich, wie die oben erwähnten „Kollektivorientierungen“ verbreitet sind. Zu fragen ist allerdings, ob letztere überhaupt eine ausreichende Motivationsgrundlage für kollektives Handeln abzugeben vermögen. Sofern die Antwort positiv ausfällt, wäre nach der Eigenart und den Aufgaben der wesentlich von nichtökonomischen Motiven gespeisten Mitgliederverbände zu fragen. Interessenverbände des in Westeuropa verbreiteten Typs sind schlechterdings nicht als steuerungsfähige Akteure vorstellbar, wenn sie sich überwiegend als „Weltanschauungs-“ oder „Reformassoziationen“ gerieren müßten. Ihre Vermittlungskompetenz als intermediäre Akteure verdankt sich nicht zuletzt dem Vorhandensein individuell-ökonomischer Interessen. Nur dadurch vermag die Organisationsführung dem Trittbrettfahrertum mittels selektiver (privat konsumierbarer) Anreize Schranken zu setzen und zugleich für eine gewisse Entkoppelung der Mitgliederinteressen von den aktuell verfolgten Organisationszielen zu sorgen (Streeck/Schmitter 1985). Der so gewonnene Handlungsspielraum ist eine notwendige Voraussetzung „korporatistischer“ Steuerungsleistungen. Er ermöglicht es unter anderem, im Rahmen kollektiver Deutungsprozesse auf kognitive und normative Orientierung

gen der Mitgliedschaft einzuwirken und den „Interesseninput“ der Organisation - in Grenzen - zu manipulieren.

Wenn ökonomische Individualinteressen nur eine schwache Grundlage für Organisierungsbemühungen darstellen und den „ideologischen“ Kollektivinteressen der Impetus zum Gemeinschaftshandeln fehlt, scheinen die Ausgangsbedingungen für Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft relativ ungünstig. Die Vorstellung, daß sich verstreute Individuen ihrer übereinstimmenden Sichtweisen und Ziele vergewissern, um sich zur gemeinsamen Aktion zusammenzuschließen, wirkt unter solchen Randbedingungen ausgesprochen weltfremd. Um die Erwartung einer Welle emergenter Verbandsgründungen zu rechtfertigen und den tatsächlich beobachtbaren Realphänomenen auch theoretisch gerecht zu werden, ist vielmehr nach alternativen Gründungsanreizen Ausschau zu halten. Dabei ist an erster Stelle die Möglichkeit *individuell* rationaler Investitionen in kollektives Handeln zu sondieren. Tatsächlich scheint ein Gutteil der nach 1989 in Angriff genommenen Gründungsprojekte als Fall „politischer Unternehmerschaft“ im Sinne Robert Salisburys (1969) zutreffend charakterisiert. Individuen, die über eine Vielzahl von Kontakten zu funktional „wichtigen“ Personen und Institutionen verfügen, betreiben die Gründung einer „politischen“, d.h. nicht in erster Linie auf Erwerb zielenden Organisation, um *uno actu* mit der Verfolgung kollektiver Ziele auch persönliche Karriere- und/oder Einkommensinteressen zu befördern. Die exzeptionelle Investitionsbereitschaft einzelner Personen verhilft dem Kollektivprojekt u.U. über die von „rationalen“ Enthaltungspräferenzen errichtete Gründungsschwelle und ermöglicht dessen eigendynamische Fortentwicklung.<sup>6</sup> In diesem Zusammenhang kommt überlieferten Beziehungsnetzwerken und Organisationsressourcen besondere Bedeutung für den Erfolg „unternehmerischer“ Gründungsprojekte zu.

Anhand dieser Überlegungen sollte deutlich geworden sein, warum sich kaum eine „typische“ Gestalt postsozialistischer Interessenorganisation ausmachen läßt. Ungeachtet der allgemeinen Merkmale des Kontextes bestehen erhebliche situative Unterschiede und große Spielräume bei der Bearbeitung der je besonderen Organisationsprobleme. Gleichwohl wird im folgenden versucht, weitere Präzisierungen der Startbedingungen neuer Verbände (Abschnitt 3) sowie ihrer Konsolidierungsprobleme unter den Bedingungen des Transformationsprozesses (Abschnitt 4) zu entwickeln.

### **3. Die ungleichen Startbedingungen von Parteien und Verbänden**

Schon ein flüchtiger Rückblick auf die Entstehungsgeschichte der funktionalen Interessenrepräsentation in konsolidierten Demokratien zeigt, daß die verschiedenen Muster der verbandlichen Interessenvermittlung das Resultat diskontinuierlicher und oft konfliktreicher Entwicklungsprozesse sind. Bis zum Jahre 1990 gab es praktisch keinen Fall einer abrupten, holistisch angelegten Institutionengründung, als deren Ergebnis die parlamentarischen und außerparlamentarischen Medien gesellschaftlicher Interessenvermittlung in den neuen Demokratien anzusehen sind. Nur in Einzelfällen wissen wir von Projekten einer artifiziellen Verbandsgründung auf Initiative und unter dem Schutz staatlicher Instanzen. In der regel existierten institutionell differenzierte Regierungssysteme und nicht selten auch konkurrierende Parteien, als die ersten Wirtschafts-, Ge-

---

<sup>6</sup> Dieses Mobilisierungsmodell wird in „Schwellen“-Modellen des kollektiven Handelns analysiert (vgl. Granovetter 1983; Oliver et al. 1985).

werkschafts- und Berufsverbände aufkamen. Deren „reaktive“ Funktionen werden offenbar, wenn man sich der zunehmenden wirtschaftlichen Staatsaktivitäten und der formalen Egalisierung sozialer Repräsentationschancen durch das allgemeine Wahlrecht erinnert. Die Situation in den neuen Demokratien stellt offensichtlich eine erhebliche Abweichung von diesem historischen Muster dar: Nach dem Kollaps der Einparteienherrschaft entstanden alle Elemente des neuen Institutionensystems nahezu zeitgleich.

Während viele der in Westeuropa verbreiteten intermediären Institutionen unter den Bedingungen von Anerkennungskonflikten und forciertem Einflußwettbewerb geschaffen wurden, sind ihre jüngsten Pendanten im Osten fast ausschließlich das Resultat gleichzeitiger, unabhängiger und in der Regel unkoordinierter Bemühungen der Institutionengründung. Es kann also kaum überraschen, wenn ihre Ergebnisse von denen der stärker evolutionär und/oder konfliktuell geprägten Gründungspfade abweichen. Zwei Fragen verlangen in diesem Zusammenhang eine Antwort: In welcher Hinsicht und mit welchen Folgen manifestieren sich Besonderheiten der von externen Vorbildern zwar inspirierten, aber der Intention nach „präventiven“ und im Stil „konstruktivistischen“ Institutionengründung? Und inwieweit sind diese Hervorbringungen ein funktionales Äquivalent der unter anderen Umständen entstandenen institutionellen Formen?

Im Bemühen, den Besonderheiten Ostmitteleuropas Rechnung zu tragen, stößt man auf die offensichtliche Diskrepanz zwischen den politischen Steuerungsaufgaben und den eng begrenzten Ressourcen und Steuerungsfähigkeiten der Reformakteure. Auf der einen Seite existiert eine Fülle von Belegen der Unzulänglichkeit von Personen, Institutionen und materiellen Bedingungen angesichts der enormen Problemlast, mit welcher das politische System seit Inangriffnahme des Transformationsprojektes konfrontiert ist. Auf der anderen Seite scheint keine Variante der auf diesem Globus existierenden Regierungssysteme hinreichend flexibel und leistungsfähig, um die gleichzeitige Einführung neuer Regelsysteme, die Gründung politischer Akteure in der Funktion von Anwendern und Bewahrern dieser Regeln sowie schließlich die Setzung von Metaregeln für verbindliche Prozeduren der Regel- und Verfassungsgebung zu bewerkstelligen. Zwar würde ein wohlbalanciertes System der funktionalen (verbandlichen) Repräsentation zur spürbaren Entlastung des politischen Systems der neuen Demokratien beitragen, da es zusätzliche Kapazitäten der Informationsgewinnung, der Regulation und der Innovation bereithielte. Doch scheint die Realisierung dieser Option zumindest auf mittlere Sicht eher unwahrscheinlich. Ein Grund für diesen skeptisch stimmenden Eindruck wird im folgenden genauer beleuchtet.

Der Mangel an zuverlässigen Informationen über die konkrete Funktionsweise der sozialistischen Institutionen und ihre strukturellen Merkmale hatte zu Beginn der Transition Raum für etliche unbegründete Erwartungen gelassen. Eine im nachhinein besonders abwegig wirkende Annahme betraf die Erwartung eines Booms an Aktivitäten des kollektiven Handelns. Man erhoffte (oder befürchtete), daß unverzüglich nach Herstellung der allgemeinen Assoziationsfreiheit eine breite Palette von Interessengruppen und -verbänden entstünde, um den bislang unterdrückten sozialen Interessen Ausdruck zu verleihen. Diese Vorstellung wurde gründlich enttäuscht (vgl. Ost 1993). Mehr noch, bei genauerem Hinsehen zeigte sich, daß die im Systemwechsel entstandene Gelegenheitsstruktur der Zivilgesellschaft dem optimistischen Szenario kaum entsprach. Eine unerwartete Differenz betrifft die „strukturelle“ Konkurrenz zwischen institutionellen Optionen, die sich vor dem Hintergrund der gegebenen Ressourcenverteilung und differierender Transaktionskosten als von ungleicher Attraktivität erweisen. Allenfalls zu Beginn

des institutionellen Umbruchs schienen die beiden Stränge der gesellschaftlichen Interessenvermittlung - durch Parteien als Medien der „territorialen“ und Verbände als Medien der „funktionalen“ Repräsentation - von ungefähr gleichem Gewicht. Im Prozeß der fortschreitenden Demokratisierung der Politik stellten sich jedoch die Chancen für Erfolge auf dem „territorialen“ Pfad als weitaus günstiger dar denn die Chancen auf dem „funktionalen“ Pfad.

Mit der gleichzeitigen Etablierung beider Ebenen der Interessenvermittlung entstand eine im nachhinein schwer zu überwindende Asymmetrie. Ungeachtet der noch recht schwachen Parteibindungen der Wählerschaft (Rose 1995) profitierten politische Parteien vom Start weg von attraktiven Anreizen („pulls“) und wirksamen Anstößen („pushes“). Das ist gleichermaßen empirisch wie theoretisch evident. Betrachten wir die demokratischen Parlamente, die aus den Gründungswahlen hervorgingen, so sehen wir die weitgehend erfolgreiche Etablierung von kompetitiven Mehrparteiensystemen und Koalitionsregierungen (Ágh 1994a). Unter einem theoretischen Blickwinkel erkennen wir komparative Vorteile, die in überdurchschnittlichem Maße den Medien der parlamentarischen Repräsentation zugute kamen: Unabhängig von der Zahl und der organisatorischen Stärke der Parteien, die um Sitze im Parlament konkurrieren, unabhängig von Art und Stärke ihrer ideologischen und Kompetenzunterschiede, sowie gänzlich unabhängig vom Ausmaß der Wahlbeteiligung ist das Ergebnis der Parlamentswahlen stets ein komplettes Abgeordnetenhaus, angefüllt mit Personen, die auf die Gelegenheit warten, sich in Konflikte mit ihren Konkurrenten zu stürzen und an Entscheidungen über alle auf die Tagesordnung gelangenden Themen mitzuwirken. Indem das System der territorialen Repräsentation die Formierung von Parteien und deren Wettbewerb unter der Nullsummenprämisse stimuliert, liefert es ein vollständiges Set von Akteuren und reproduziert eine Maschinerie der gesellschaftlichen Steuerung mit starken endogenen Anreizen. Diese bilden die *Pull-Effekte* des Parlamentarismus. Gleichzeitig sind auf dieser Repräsentationsebene auch die stärksten *Push-Effekte* am Werk, und zwar gegenüber Individuen mit politischen Ambitionen. Ausschließlich Parteien bieten die Chance, ein parlamentarisches Mandat zu erlangen und/oder im Partei- oder Regierungsapparat Karriere zu machen. Als „gatekeeper“ für viele öffentliche Positionen üben Parteien große Anziehungskraft auf Personen aus, die öffentliche Anerkennung und politischen Einfluß anstreben. Patronage und Klientelbeziehungen, wie sie in allen politischen Systemen vorkommen, fungieren als supplementäre Anreize, sind doch praktisch alle erreichbaren Positionen offen für den Einfall „gemischter“ Motive, d.h. für private Bestrebungen in öffentlichen Ämtern.

Nichts dergleichen begünstigt die Entstehung eines Systems der funktionalen Repräsentation. Bei formal gleichen Ausgangsbedingungen bleibt der Aufbau von Verbänden für die Vertretung von sektoralen, Professions- und (ökonomischen) Faktorinteressen mit der Kollektivgutproblematik bzw. der Anreizschwäche einheitlicher Orientierungen belastet. Diese Hindernisse sind allenfalls teilweise und nur unter Inkaufnahme von Zielverschiebungen (z.B. aufgrund der Notwendigkeit selektiver privater Anreize) überwindbar. Alt- und Nachfolgeorganisationen, die im Systemwechsel empfindliche Reputationsverluste erlitten haben, sind kaum im Stande, eine Repräsentationslücke auf der Verbändeebene zu schließen. Da letztere - zumindest in der Frühphase der Transformation - weder von Pull-Effekten (wie das Parteiensystem) noch von Push-Effekten starker und selbstbewußter Partikularinteressen profitiert, ist es vergleichsweise schwach, fragmentiert und wenig repräsentativ.



## 4. Konsolidierungsprobleme

Zumindest in der Übergangsphase, in der autonome Wirtschaftssubjekte erst wenig selbstbewußt und noch überwiegend in kurzfristigen Entscheidungshorizonten befangen scheinen, stehen die Chancen für die Ausbildung eines differenzierten Systems der funktionalen Interessenrepräsentation eher ungünstig. Das resultiert einerseits aus den historischen Startbedingungen, andererseits aus der Begrenztheit der im Transformationsprozeß gegebenen Potentiale und Anreize. Wichtige Faktoren scheinen (1) die individuellen Erfahrungen und Einstellungen zu Formen des selbstorganisierten gemeinschaftlichen Handelns (*collective action*); (2) die Abwesenheit starker selbstbewußter Gruppeninteressen als eine Spätwirkung der sozialistischen Sozialstruktur; (3) das hohe Niveau von Unsicherheit im Kontext der Transformation, das die Entstehung prägnanter Interessendefinitionen ebenso behindert wie die „sichere“ Identifikation von Gegnern und Verbündeten; und schließlich (4) der begrenzte Wert der aus der Vergangenheit „geerbten“ Organisationsressourcen.

### 4.1. Individuelle Interessen und Erfahrungen

Im Zuge der Entstehung von politischen Parteien und Interessenverbänden wurde nicht nur die ungleiche Attraktivität dieser zwei Optionen „politischer“ Beteiligung deutlich, sondern der disproportionale Gebrauch, der von ihnen gemacht wurde, offenbarte auch das Fortbestehen von individuellen Einstellungen und Dispositionen. Sie sind weitaus beständiger als die formellen Institutionen des Sozialismus und adaptieren sich den neuen Umständen nur sehr langsam. Unrealistisch wäre es, mit ihrem Verschwinden zu rechnen, bevor das politische System einen Generationenwechsel erfahren hat. Dieser Sachverhalt wird unter den Stichworten „tradierte Mentalität“ und „sozialistisches Erbe“ diskutiert. Er manifestiert sich sowohl in der Fortgeltung von kognitiven und normativen Korrelaten der sozialistischen Staats- und Gesellschaftsverfassung (vgl. Genov 1991; Sztompka 1993) als auch in einer gewissen Entfremdung von und entsprechend kritischer Attitüde gegenüber den neuen Institutionen. Letzteres wird durch die weite Verbreitung von Mißtrauen gegenüber staatlichen und öffentlichen Organen, einschließlich der gewandelten bzw. neu gegründeten Gewerkschaften, belegt (Rose 1994). In Abwesenheit von funktionalen und Klassengegensätzen sowie dank der anhaltenden Orientierungskraft „sozialistischer“ Werte erscheinen viele Menschen als unvorbereitet auf die rasche Zunahme sozialer Unterschiede in der postsozialistischen Gesellschaft. Ihr Verlangen nach sozialer Harmonie und einer inklusiven Kollektividentität, das einer Zeit entstammt, in der es nur die „befreundeten“ Klassen der Arbeiter, Bauern und Intellektuellen gab, während alles Feindliche als exterritorial ausgegeben worden war, kollidiert mit unübersehbar aufbrechenden sozialen Differenzen.

Zu Zeiten des Sozialismus wären die Praktiken einer „bottom up“-Organisierung sozialer Interessen versuchtem Landesverrat gleichgekommen, hätten sie doch das Organisations- und Definitionsmonopol der Partei in Frage gestellt. Es darf deshalb nicht wundern, daß es den Bürgern postsozialistischer Länder unter den Streßbedingungen des stürmischen Wandels nicht nur an Ressourcen, v.a. an Zeit und Geld, für kollektives Handeln mangelt, sondern auch an hinreichender Klarheit über die eigenen positionsbezogenen und/oder zukunftsgerichteten Interessen. Erwies sich die Erwartung hoher Organisierungsbereitschaft als übertrieben optimistisch (vgl. Di Palma 1991; Ost 1993), so ist - abgesehen von

den Aktivitäten der kleinen Gruppen der einstigen Systemopposition, die in der neuen Elite aufgingen - (noch) keine politische Öffentlichkeit entstanden. Was die politische Kultur sowie das Staats- und Öffentlichkeitsverständnis angeht, scheint das sozialistische Erbe noch bestimmend. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß dieser Umstand im wesentlichen nur von westlichen Beobachtern, kaum aber von den Bürgern „vor Ort“ als defizitär erlebt wird. Irritation und Mißfallen würde eher ein „Marktplatz“ der pluralistischen Interessenartikulation und Konfliktaustragung wecken, nicht jedoch die tradierte Arbeitsteilung zwischen autoritär gestimmten Politikern und anpassungsbereiten, da mit der Sicherung ihrer Lebensbedingungen vollauf beschäftigten Staatsbürgern.

Das Defizit an Beteiligungsbereitschaft läßt viele der neuen Institutionen als „Hohlkörper“ erscheinen. Als Einrichtungen der Konfliktbearbeitung im Umgang mit pluralen, zum Teil gegensätzlichen Interessen entworfen, setzen sie einen differenzierten und von partikularen „Leidenschaften“ beförderten Interesseninput voraus. Ohne diesen bleiben sie jedoch nicht funktionslos; im „cleavage“-freien politischen Raum werden sie vielmehr für andere Zwecke verfügbar. Das belegt ihre Instrumentalisierung durch die neuen Eliten, u.a. als Forum der Wiederbelebung historischer Identitätsdefinitionen und -konflikte.

Parteien leiden unter der niedrigen Partizipations- und Organisationsbereitschaft der Bürger weniger als verbandsförmige Kollektivakteure. Sie profitieren nicht nur von den oben beschriebenen „pushes“ und „pulls“, sondern auch von ihrer formalen Ähnlichkeit mit den früheren Staatsparteien. Dank wirksamer selektiver („privater“) Anreize (vgl. Kitschelt 1994), die neben dem Zugang zu legaler Entscheidungsmacht auch öffentliche Anerkennung, hohe Statuspositionen und Einkommen aus öffentlichen Mitteln umfassen, schlagen sich die auf der individuellen Ebene angesiedelten Handikaps nicht unmittelbar in erhöhten Kosten der Akteurkonstitution nieder. Dagegen steigen die beim Aufbau von Interessenverbänden zu tragenden Transaktionskosten.

#### 4.2. Das „strukturelle“ Erbe

Während die Sozialstruktur der sozialistischen Gesellschaft teilweise den offiziell proklamierten Werten sozialer Gleichheit und Harmonie entsprach, zeigten sich die Institutionen der gesellschaftlichen Steuerung und Integration, d.h. der Staatsverwaltung und Partei, als nur in geringem Maße *funktional* differenziert. Der alle Gliederungen des politischen Systems kennzeichnende Modus hierarchisch-autoritärer Steuerung verursachte, wie wir heute wissen, enorme Probleme des Informationsflusses und der rationalen Entscheidungsfindung - mit gravierenden Folgen in Kategorien ineffizienter Produktion und unzulänglicher Kontroll-, Lern- und Innovationskapazitäten. Genauere Analysen der formellen und informellen Governance-Mechanismen, die sich in wiederholten Reformschüben herausgebildet hatten, verweisen auf eine konstitutionell unzureichend „vermittelte“ Dualstruktur der regionalen und der sektoralen Interessen. Diese begründeten z.B. in Rußland (so Brie/Stykov 1995) separate „Regime“, die Unzulänglichkeiten der vertikalen (autoritären) Kommando-Steuerung auf dem Wege horizontaler („freiwilliger“) Koordination zu kompensieren versuchten. Diese emergenten, gewissermaßen „bottom up“ entstandenen Koordinationsweisen galten ausschließlich der reaktiv-adaptiven *ex post*-Bearbeitung des bürokratischen Entscheidungsausgangs, nicht jedoch der Vertretung regionaler bzw. sektoraler Interessen. Mit der wohl einzigen Ausnahme des militärisch-industriellen Komplexes scheinen keine Medien der sektoralen (nach Industriezweigen differenzierten) oder der regionalen Interessenrepräsentation existiert zu haben (vgl. Nagy 1991). Während funktional

„wichtige“ Gruppen, z.B. die Manager der strategisch bedeutsamen Industriesektoren, mit Verständnis für ihre Belange rechnen konnten, sahen sich Gruppen mit weniger wertvollen Ressourcen von den zentralen Institutionen der intersektoralen Umverteilung sowie durch die ideologisch begründete „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ geschützt.

Unter solchen Ausgangsbedingungen ließ sich die Einführung von Formen der „funktional“ differenzierten Interessenrepräsentation nur in Abwesenheit von wohlbegründeten, prägnanten und zukunftsorientierten Interessen erproben. Dementsprechend gering war zunächst auch das „politische“ Gewicht der frühen Verbände und Gewerkschaften. Soweit überhaupt soziale bzw. dezidiert ökonomische Interessen an den Entscheidungen über das Transformationsprogramm beteiligt waren, konnten sie ihre eventuell abweichenden Forderungen weder mit Hinweisen auf wertvolle Kooperationspotentiale noch per Androhung von Sanktionen unterstreichen. Sie waren sich auch ihres künftigen Stellenwerts weniger sicher als es organisierte Interessen in den konsolidierten Demokratien Westeuropas sein können. Ursachen der schwachen Einflußchancen liegen aber nicht nur in den institutionellen Ausgangs-, sondern auch in den Kontextbedingungen des Übergangs. Manager und Unternehmen verfügen aufgrund ungleicher Fortschritte und Risiken der Kommerzialisierung und Privatisierung nur über wenig übereinstimmende Interessen, ganz abgesehen von den für kollektives politisches Handeln unzureichenden Dispositionen und Ressourcen. Erst wenn einzelne Industriezweige ein gewisse Konsolidierung auf dem Weg der marktorientierten Kommerzialisierung erfahren haben, dürften Verbände als transaktionskostensparsame Form der ökonomischen Interessenvertretung wahrgenommen werden.

Bis dieses Stadium erreicht ist, scheint ein Großteil der Bemühungen um die Bildung von Interessenverbänden von überlieferten oder externen Ressourcen abhängig. Damit sind einerseits die Beziehungsnetzwerke von Angehörigen der alten Nomenklatura, andererseits die eigeninteressierte Investitionsbereitschaft „politischer Unternehmer“ gemeint (Stykwow 1995). Die so beförderten Interessen bleiben tendenziell diffus. Es ist zwar prinzipiell möglich, aber wenig wahrscheinlich, daß „starke“ Interessenten als Sponsoren allgemeiner Gruppeninteressen auftreten und das Kollektivgutproblem nach dem Muster der „privileged group“ (i.S. von Olson 1965) überwinden helfen. Dagegen kamen Fälle der „Zweckentfremdung“ der Verbandsform vor. So wurden Interessenorganisationen nicht zur Repräsentation von Gruppeninteressen gegründet, sondern als Vorform politischer Organisationen des Typs „Partei“. Die Verbandsform und der Rekurs auf „vertretungswürdig“ scheinende Funktionsinteressen versprach den Gründern den Anschein von mehr Legitimität als im Falle einer bloßen Vermehrung der Zahl sog. „Sofaparteien“.<sup>7</sup> Die Scheinverbände vermochten ihren Gründern immerhin eine Verbesserung der Verhandlungsposition gegenüber Konkurrenten zu verschaffen und sind Ausdruck einer gewissen „Entpersonalisierung“ des politischen Wettbewerbs (vgl. Wiesenthal/Stykwow 1994). In diesem Sinne sind manche der neu entstandenen Verbände Instrumente des Wettbewerbs um die Anerkennung und Positionssicherung „eng“ definierter Interessen, aber noch keine überzeugenden Belege der gesellschaftlichen Selbstorganisation. Auch wenn die strukturellen Handikaps im Laufe der Zeit an Wirkungskraft verlieren, können ihre frühen Strukturierungswirkungen andauern. Zumindest prägen sie Mitte der 90er Jahre das Muster eines kleinteiligen, zersplitterten Verbändesystems und bestimmen damit das niedrige Niveau der an diesen Typ gesellschaftlicher Institutionen gerichteten Erwartungen.

---

<sup>7</sup> Gemeint sind Kleinparteien, von denen gesagt wird, daß die komplette Mitgliedschaft auf einem einzigen Wohnzimmersofa Platz findet.

### 4.3. Extreme Kontextunsicherheit

Auch nach einigen Jahren der Transformation erscheint das Spektrum sozialer und ökonomischer Interessen noch relativ diffus und fluid. Verglichen mit den einst zu „cleavages“ geronnenen Sozialstrukturen westeuropäischer Demokratien wirken die im Transformationsprozeß artikulierten Interessen unprägnant, idiosynkratisch und instabil. Diese Eigentümlichkeit wirkt besonders krass, wenn man die Interessenstruktur des Postsozialismus mit den Interessenkonflikten unter frühkapitalistischen Bedingungen vergleicht. Der Vergleich bringt das hohe Maß an Unsicherheit, das die postsozialistische Transformation kennzeichnet, ans Licht. Da die Unsicherheit v.a. aus dem holistischen Charakter und dem Tempo des Wandels resultiert, bleibt sie von dem Umstand unberührt, daß der Transformationsprozeß auf der Grundlage eines umfassenden gesellschaftlichen Konsens ausgelöst worden war. Im einzelnen lassen sich vier Quellen bzw. Aspekte von Unsicherheit ausmachen, die der Wahrnehmung stabiler Interessenlagen entgegenstehen.

Im Verlauf des Transformationsprozesses hat die Unsicherheit über die Parameter der aktuellen Situation und die in absehbaren Fristen zu erwartenden Veränderungen stetig zugenommen. Basierte der umfassende Konsens zu Beginn des Systemwechsels noch auf der Erwartung, daß der Übergang zu Demokratie und Marktwirtschaft nicht nur das Ende von Handlungsbeschränkungen bedeute, sondern auch einen unmittelbaren Gewinn an Lebensqualität - in Kategorien von Wohlstand und Konsumfreiheit - mit sich bringen würde, so waren allzu optimistische Annahmen schon bald zu korrigieren. Auf der einen Seite erwies sich die Annahme als unzutreffend, daß hohe Gewinnansprüche und ungenügende Opferbereitschaft das anspruchsvolle Reformprojekt zum Scheitern verurteilen würden.<sup>8</sup> Auf der anderen Seite verlor das zunächst so klare Ziel der Wohlstand verbürgenden Demokratie viel von seiner ursprünglichen Anziehungskraft, als zwar immer mehr formale Vorbedingungen erfüllt wurden, aber die erhoffte Belohnung, leben zu können „wie im Westen“, ausblieb. Die Erosion eines hoffnungsbeladenen Zielsystems durch Kontingenz- und Unsicherheitserfahrungen erklärt sich aber nicht nur aus den unterschätzten Kosten der Wirtschaftstransformation. Sie ist auch als unentdeckte Begleiterscheinung der neuen politischen Institutionen zu verbuchen. Anders als die sozialistischen Institutionen sind die Einrichtungen und Verfahren der parlamentarischen Demokratie nicht bestimmten materialen Ergebnissen, sondern der Gewährleistung geregelter Entscheidungen verpflichtet. Deren materiale Ergebnisse sind *ex ante* unsicher. Konnte man im Sozialismus z.B. im Falle eines Versorgungsnotstandes mit einiger Sicherheit auf konfliktentschärfende Reaktionen bauen, ohne zu wissen, *welche* Instanz letztlich zuständig sein würde, so scheinen in der verfaßten Demokratie allein die Zuständigkeiten geklärt. Dort, wo bloße Verfahrensregeln an die Stelle sozialistischer Institutionen treten, die sich im großen Ganzen kalkulierbaren Entscheidungen verpflichtet sahen, muß notwendig der Grad erlebter politischer Unsicherheit zunehmen (Przeworski 1991). In der Praxis war das allerdings erst zu bemerken, nachdem sich der anfängliche Grundkonsens verflüchtigt hatte.

Ein *zweiter* Unsicherheitsfaktor von unterschiedlichem Gewicht in den einzelnen Ländern liegt in der Abhängigkeit der Transformationserfolge von Umständen jenseits des Handlungsraumes der gesellschaftlichen Akteure. Damit sind insbe-

---

<sup>8</sup> Die These einer notwendigen Krise als Folge der doppelten Transformation (des politischen und des ökonomischen Systems) wird von Elster (1990), Offe (1991) und Przeworski (1991) vertreten.

sondere die Entscheidungen ausländischer Investoren und Handelspartner, aber auch der Weltbank und einzelner Regierungen angesprochen.

*Drittens* ist die Wissenslücke in Bezug auf die Natur und die Risiken der Übergangs- und Zwischenstadien der Transformation in Betracht zu ziehen. Allein, was die mit der Kommerzialisierung, Privatisierung und Modernisierung der Produktionsstätten oder mit dem Aufbau eines dualen Bankensystems verbundenen Detailprobleme und Erfolgsvoraussetzungen betrifft, erscheint die Etablierung marktwirtschaftlicher Verhältnisse als weitaus schwieriger als angenommen wurde. Selbst optimistisch gestimmte Befürworter eines radikalen Transformationsansatzes gehen davon aus, daß die Periode forcierter konsekutiver Reformen, die von erheblichen Turbulenzen und hoher Unsicherheit begleitet ist, nicht weniger als eine volle Dekade dauern wird (Fischer/Gelb 1991). Dementsprechend unterschiedliche Zeitindizes haften den aktuellen Interessenäußerungen an. Interessen an der Bewahrung von Elementen des Status quo treffen sich u.U. mit Interessen an der Wiederherstellung früherer Verhältnisse, während Vertreter der „transgradienten“ Interessen, also die Protagonisten der Reformen u.U. sehr verschiedene Vorstellungen vom Zeithorizont der Zielrealisierung hegen.

Ein *viertes* Unsicherheitsfaktor ist schließlich aufgrund des niedrigen Konsolidierungsgrades der kollektiven Akteure, seien es Regierungseinrichtungen, Parteien oder Verbände, gegeben. Manche der angedeuteten Ursachen hoher Unsicherheit würden nämlich unbemerkt bleiben, wenn die Kollektivakteure in der Reaktion auf ihre Selbstbehauptungsprobleme bereits zu stabilen Selbst- und Umweltdeutungen gefunden hätten. Selbst wenn diese nicht in allen Aspekten den realen Umständen Rechnung trügen, könnten stabilere Kollektivdeutungen doch als Referenzpunkte der öffentlichen Wirklichkeitswahrnehmung fungieren und die Entstehung konvergierender, längerfristig angelegter Erwartungen fördern.

#### *4.4. Ungleiche Organisationsressourcen aus der Vergangenheit*

Organisatorische „Erbschaften“ aus der Zeit des Sozialismus erweisen sich in der Transformationsphase als ambivalente Ressource. Sie bilden ein Einfallstor für vergangene Werte und Orientierungen. Dieses mag im einen Fall eine Belastung sein (z.B. im Falle der postkommunistischen Nachfolgeparteien), im anderen einen komparativen Vorteil (z.B. von Gewerkschaften gegenüber Unternehmerverbänden) darstellen. Im folgenden werden wir lediglich die ungleiche Verteilung überlieferter Organisationsressourcen auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände betrachten. Zunächst zu den *Gewerkschaften*. Mit Ausnahme der polnischen Solidarnosc haben die relativ stärksten Gewerkschaftsverbände aller postsozialistischen Länder Wurzeln in den sozialistischen Massenorganisationen der Vergangenheit. Diese hatten einst der Partei als Kontrollinstrument („Transmissionsriemen“) und Verteilungsagentur für soziale Leistungen gedient. Zwar mußten sie im Zuge des Entstaatlichungsprogramms große Teile ihrer materiellen Ressourcen abgeben, aber in aller Regel blieb ihnen ein großer Teil der (überwiegend apathischen) Mitgliedschaft erhalten. Die frühere Dominanz der autoritären über die repräsentativen Funktionen lastete jedoch als moralische Hypothek auf allen Anstrengungen, neue Reputation als „wirkliche“ Interessenvertretung der Arbeitnehmer zu erlangen. Die mehr oder weniger gründlich reformierten Gewerkschaften waren nicht nur der Konkurrenz freier und dezidiert „antiautoritärer“ Interessenverbände der Arbeitnehmer konfrontiert, sondern gleichzeitig - ebenso wie die neuen Konkurrenten - von einem deutlichen Rückgang der Organisationsbereitschaft betroffen (vgl. Weßels 1994): Ein beträchtlicher Teil der früheren Mitglieder machte von der neuerworbenen „negativen“ Assoziationsfreiheit, d.h. dem

Recht auf Nichtmitgliedschaft, Gebrauch; das im Sozialismus gefeierte „Klassenbewußtsein“ der Arbeiter erwies sich als Fiktion bzw. als weitestgehend verflüchtigt. Bei der Werbung um neue (und „alte“) Mitglieder half auch nicht die Einnahme einer prinzipiellen Oppositionsposition gegenüber dem Wirtschaftsreformprogramm. Der gesellschaftsweite Reformkonsens war - anders als in Ostdeutschland - mit viel Verständnis für unvermeidliche Opfer an Realeinkommen und Arbeitsplatzsicherheit assoziiert. So waren auch die Gewerkschaften zu einer prinzipiell reformfreundlichen Haltung genötigt, die sie aber aufgrund ihrer relativen Interessenposition (gegenüber Staat und Kapital) und des Erbes an sozialistisch-etatistischen Orientierungen nicht mit eigenen Reformvorschlägen (etwa zur Unternehmensprivatisierung) auszufüllen vermochten. Ihre Verhandlungsposition gegenüber der Regierung blieb selbst dort relativ schwach, wo neuen Konkurrenten kein nennenswerter Erfolg beschieden war.

Welchen Wert die aus sozialistischen Zeiten ererbten Organisationsressourcen trotz der mit ihnen verbundenen Reputationsprobleme haben, ist an der Lage der *Arbeitgeberverbände* abzulesen, die sie entbehren müssen. Ihr Mangel an tradierten Mitgliederbeziehungen und Organisationsressourcen wird ihnen im Verhältnis zu den Gewerkschaften zum Nachteil. Sowohl die frühen Gründungsversuche als auch spätere Bemühungen um organisatorische Konsolidierung krankten an der Organisationsschwäche der Unternehmen als Subjekte eines neuen Typs wirtschaftlicher Aktivität. Doch zeigt sich bei genauerem Hinsehen, daß auch Unternehmer- und Arbeitgeberverbände (begrenzten) Zugang zu institutionellen Ressourcen der Vergangenheit besaßen. Einerseits existierten in einigen Ländern, wie etwa in Polen und Ungarn, ökonomische Vertretungskörperschaften in Gestalt von (Außen-) Handelskammern, die nach dem Systemwechsel Initiativen zur Gründung von „privaten“ Verbänden ergriffen. Andererseits erwiesen sich die einstigen informellen Kooperationsnetzwerke der Betriebsdirektoren als Ausgangsbasis der verbandsorientierten Kooperation in einer zunehmend entstaatlichten Wirtschaft. Welche Variabilität der Formen und Funktionen auf dem Felde organisierter Interessenvertretung zu berücksichtigen ist, zeigte sich bei der Auflösung der mit der Wirtschaftslenkung befaßten sowjetischen Ministerien. Das feindifferenzierte Netz der zentralen und regionalen Branchenministerien verwandelte sich in eine Ressource der außerstaatlichen Selbstorganisation. Weil sich die mit der Abschaffung der zentralen Wirtschaftslenkung entstandene Steuerungslücke nicht durch „spontane“ Marktbeziehungen schließen ließ, wurden u.a. Abteilungen der einstigen Ministerien in Organe der freiwilligen Koordination umgewandelt. In einzelnen Fällen kam es zur Gründung von Aktiengesellschaften, die den zwischenbetrieblichen Austausch und die Interessenvertretung ihrer Teilunternehmen gegenüber dem Staat organisierten. In anderen Fällen führte das „alte“ Personal die Aufgaben der Wirtschaftssteuerung in neugegründeten Zweckverbänden fort. Bis in die Gegenwart sind die Unternehmerverbände Rußlands von „alten“, teils auf funktionalen Bezügen, teils auf persönlicher Bekanntschaft beruhenden Beziehungsnetzwerken geprägt (Wiesenthal/Stykow 1994).

Was Verbände der Wirtschaft im Postsozialismus angeht, so läßt sich folgendes Resümee ziehen. Die aus der Vergangenheit überlieferten Netzwerke scheinen umso einflußreicher für das Muster postsozialistischer Interessenvertretung, je langsamer und weniger vollständig das Wirtschaftsreformprogramm, v.a. in den Komponenten Kommerzialisierung und Privatisierung, exekutiert wird und je stärker der Wandel die Züge einer (Insider-) Privilegierung des früheren Managements und der Belegschaften aufweist. Wo es dagegen nennenswerte Erfolge der Privatisierung sowie eine Welle von Neugründungen privater Unternehmen zu

berichten gibt (wie etwa in Polen), machen sich größere Schwierigkeiten der kollektiven Organisation von Wirtschaftsinteressen bemerkbar. Das ist auf die relative Stärke individuell rationaler Orientierungen zurückzuführen. Im übrigen sind die Organisationsbemühungen der Wirtschaft auch von der Interessendiversität belastet, die aus dem ungleichen Fortschritt der Privatisierung resultiert. Die ins Eigentum von Banken und Investmentfonds übergegangenen Staatsbetriebe haben nach wie vor andere, in der Regel staatlich gewährleistete Bestandsbedingungen als die Unternehmen des nur langsam wachsenden Privatsektors. Solange noch viele Branchen von der Differenz von (quasi-)staatlicher und privater Verantwortungsträgerschaft betroffen sind, ist auch nicht mit repräsentativen Spitzenverbänden der Wirtschaft zu rechnen. Die existierenden, i.d.R. organisationsschwachen und untereinander konkurrierenden Verbände genießen (außer in Rußland) wenig Respekt bei staatlichen Akteuren. Sie scheinen den gleichfalls schwachen, aber weniger fragmentierten Gewerkschaften unterlegen.

Bei der Beurteilung des geringen Konsolidierungsgrades des Verbandssystems ist zu berücksichtigen, daß ökonomische Interessengegensätze immer noch wenig artikuliert scheinen. Die an liberalen Grundsätzen ausgerichteten Reformen stoßen verständlicherweise nicht auf den Widerspruch der Wirtschaft; sie stellen keine „Herausforderung“ für ökonomische Interessen dar, die kostspielige Organisationsbemühungen rechtfertigte. Allenfalls dann, wenn die Geduld der Bevölkerung angesichts der nur zögerlich reifenden Früchte der Transformation zur Neige ginge und die Regierungen in stärkerem Maße widersprüchlichen Politikansprüchen konfrontiert wären, dürften die Verbände günstigere Konsolidierungschancen haben. Eine weitere Voraussetzung wäre, daß zuvor sowohl Gewerkschaften als auch Unternehmerverbände einen höheren Grad von Autonomie gegenüber der Regierung entwickelt hätten als es in der ersten Hälfte der 90er Jahre der Fall ist.

## **5. Organisierte Interessen im Lichte der Transformationstheorie**

Im Lichte von weithin akzeptierten und gewissermaßen als „state of the art“ geltenden theoretischen Annahmen muß das Projekt der Transformation sozialistischer Gesellschaften als ein äußerst risikobehaftetes und wenig erfolgversprechendes Unterfangen erscheinen. Der mit den Mitteln politischer Entscheidungsproduktion in Angriff genommene Versuch einer zielbewußten Umgestaltung von Politik, Wirtschaft und weiteren Teilsystemen erfüllt alle Kriterien eines holistischen Reformprojekts. Er machte sich damit zur Zielscheibe fundierter Kritiken, die unter den Blickwinkeln des Kritischen Rationalismus (Popper 1987), der Public Policy-Analyse (Lindblom 1959), der soziologischen Systemtheorie (Luhmann 1989) sowie des organisations- und politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus (March/Olsen 1989) vorgetragen werden.<sup>9</sup> Zum Teil mit ausdrücklicher Bezugnahme auf diese Theorien wurden schon frühzeitig Bedenken gegen die Durchführbarkeit und die moralische Legitimität eines derart anspruchsvollen Vorhabens artikuliert.<sup>10</sup> Sie lassen sich als ein Set von Problemen rationaler und im Hinblick auf angestrebte Ziele effektiv zu koordinierender Handlungen rekonstruieren (Wiesenthal 1995a).

Weil als Träger anspruchsvoller Politikprogramme ausschließlich Organisationen, d.h. Regierungen, Parteien, Verbände und (Staats-)Verwaltungen, in Frage kommen, werden deren je eigene Steuerungsfähigkeit und die Bedingungen ihrer

---

<sup>9</sup> Hier ist v.a. an Elsters Prognose eines „Dilemmas der Gleichzeitigkeit“ (Elster 1990; Offe 1991) zu erinnern.

<sup>10</sup> Vgl. exemplarisch Klein (1991), Pickel (1992) und Murrell (1993).

Interaktion zu einer Schlüsselvariablen auch des Transformationsprojekts. Die Steuerungsproblematik rückt die „Mesoebene“ der Transformationsgesellschaft in den Mittelpunkt: die Entstehung, die Praxis und die Wirkungen kollektiver Akteure, die ihren eigenen Fortbestand nur in einer Balance der an sie gerichteten Erwartungen (insbesondere der Mitglieder) und der verfolgten Organisationsstrategien gewährleisten können. In diesem Zusammenhang sind zwei Feststellungen zur Soziologie politischer Willensverbände in Erinnerung zu rufen, die den Zweifel an ihrer Eignung als Träger eines holistischen Projekts auf den Punkt bringen. Feststellung Nummer eins betrifft die systematische Differenz zwischen den zur normativen und kognitiven Integration einer „freiwilligen“ Mitgliedschaft geeigneten und den zur erfolgreichen Interaktion mit der Umwelt benötigten Deutungen. Weil letztere „strategietauglich“ sein müssen, fallen sie regelmäßig so differenziert aus, daß sie nicht als Kitt der innerverbandlichen Integration taugen (Wiesenthal 1993). Das Steuerungsproblem „freiwilliger“ Organisationen läßt sich deshalb nur durch Techniken der Entkoppelung von Organisationszielen und Mitgliedschaftsmotiven meistern (Luhmann 1964).

Feststellung Nummer zwei betrifft eine Verschärfung des vorbezeichneten Problems für solche Kollektivakteure, deren Mitglieder den Anspruch auf demokratische Entscheidungsbeteiligung erheben. Ihnen wird die Norm demokratischer Willensbildung zur Achillesferse, wenn zur Realisierung eines Politikprogramms Investitionen (i.S. sozialer Opfer) und Kontinuität des Handelns gefordert sind. Hier liegt ein spezifisches Dilemma holistischer Politik: Sie bedarf einerseits der „moralischen“ Ressource demokratischer Partizipation, andererseits sind Partizipationsmotive regelmäßig mit der Erwartung unmittelbarer Erträge verknüpft. Höchst selten verfügen „freiwillige“ Organisationsmitglieder über jene Fähigkeit zum Gratifikationsaufschub, die Max Weber dem Typus des protestantischen Unternehmers zuschreibt. Zumindest zeitgenössische Kollektivakteure scheinen außerstande, auf eine Gemeinsamkeit weltanschaulicher oder quasi-religiöser Überzeugungen zu bauen. Während letztere einer Pluralität von Weltdeutungen Platz gemacht haben und das Verteilungsmuster politischer Deutungen längst nicht mehr die Sozialstruktur widerspiegelt, setzt die kollektive Verfolgung komplexer langfristiger Ziele immer noch weitgehend übereinstimmende Orientierungen voraus (Aberbach/ Rockman 1992). Anderenfalls ließen sich ungeduldige, unsichere und desinteressierte Mitglieder schwerlich die Option einer „demokratischen“ Korrektur des entsagungsvollen Weges ausreden. Neues Wissen, Präferenzwandel und situative Zielbewertungen auf der einen Seite, Minderheitenschutz und Partizipationsansprüche auf der anderen drohen, jedes langfristige Projekt zu einem vorzeitigen Ende zu bringen. Aufgrund ihrer Unfähigkeit zur strategischen Selbstbindung - oder positiv formuliert: dank der Freiheit der Mitgliedschaft, was immer sie für wichtig hält, zum Entscheidungsthema zu machen - oszillieren demokratische Willensverbände zwischen den Optionen Inkrementalismus und Demokratieverzicht.

Das Studium historischer Strategien der sozialistischen Arbeiterbewegung und die Revisionismus-Anreize in der um gesellschaftliche Mehrheiten bemühten Sozialdemokratie belegen hinreichend die hohe Sensibilität holistischer Politik für die Konjunkturen und Opportunitäten der „Meso“-Ebene. Diese wiederum begründen einen generellen Erfolgsw Zweifel gegenüber anspruchsvollen Transformationsprogrammen:

„Even when people do support the radical treatment at the outset, the limited data we have indicate that this support erodes, often drastically, as social costs are experienced. Opposition is expressed in public opinion surveys, elections, strikes, and, at times, riots.“ (Przeworski 1991: 167).



Es wundert deshalb nicht, daß der Systemwechsel vom Sozialismus zu Demokratie und Marktwirtschaft von Prognosen einer notwendigen Zielverfehlung begleitet war. Sie galten den ökonomischen und den politischen Folgen überzogener Steuerungsansprüche. Das ökonomische Risiko wird unter dem Etikett „makroökonomischer Populismus“ thematisiert.<sup>11</sup> Der kontinuierliche Bedarf des Reformprogramms an demokratischer Legitimation, der mit der Einführung freier kompetitiver Wahlen gesetzt ist, werde die Politiker - so die Befürchtung - zu sachlich ungerechtfertigten Abstrichen an Zielen und Mitteln veranlassen. Gefährdet scheinen v.a. die auf makroökonomische Stabilisierung zielenden Teile des Reformprogramms, d.h. die Konsolidierung des Staatshaushaltes und die Eindämmung der Inflation, weil sie empfindliche Nachteile für große Teile der Bevölkerung mit sich bringen. Auf der anderen Seite besteht ein Risiko für die noch unkonsolidierte Demokratie, wenn Politiker dieser Gefahren gewahr werden und Abhilfe suchen. Eine Option stellt der Abbau der kompetitiv-repräsentativen Elemente des politischen Systems dar und im Gegenzug die Stärkung der Exekutive gegenüber den legislativen Instanzen. Die Relevanz dieser Befürchtung belegen Ergebnisse der frühen Verfassungsreform. So hat sich der Wunsch nach erhöhter Steuerungs- und Selbstbindungsfähigkeit der Reformpolitik u.a. in den Präsidialverfassungen Polens und Rußlands niedergeschlagen, die dem Präsidenten eine ausgesprochen starke Position gegenüber dem Parlament einräumen (Rüb 1994).<sup>12</sup>

Nachdem die Reformstaaten mehr als eine halbe Dekade tiefgreifender Umbrüche bewältigt und mit Ausnahme der sowjetischen Nachfolgestaaten deutliche Reformfortschritte erzielt haben, läßt sich eine Bewertung der ursprünglichen Einwände und Befürchtungen riskieren. Zunächst sind - zumindest für die ostmitteleuropäischen Staaten - beachtliche Grade der ökonomischen und demokratischen Konsolidierung zu konstatieren. In ökonomischer Hinsicht scheint das „Tal der Tränen“ (Sachs 1991) durchschritten. In der Regel schon seit 1992, spätestens aber seit 1993 verzeichnen Polen, Tschechien, die Slowakei, Slowenien, Ungarn und Ostdeutschland wieder Zuwächse der Industrieproduktion, Bulgarien und Rumänien seit 1994 (OECD 1994ff.). Die Umfragen im Rahmen des „New Democracies Barometer“ belegen, daß die ausgedehnte Durststrecke des wirtschaftlichen Niedergangs und die verzögerte Erholung die Geduld der Bevölkerung nicht per se überfordert haben: Zwar werden die gegenwärtigen Umstände im Vergleich zur Vergangenheit als ungünstig beurteilt, doch sieht man der Zukunft mehrheitlich optimistisch entgegen (Rose/Haerpfer 1996).

Die Diskrepanz zwischen theoretisch gut begründeten Erfolgszweifeln und empirischen Erfolgsindikatoren ist auf den ersten Blick verblüffend. Am prognostizierten „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ vorbei, trotz unzulänglicher Ressourcen und Lernkapazitäten und ungeachtet des Defizits an kulturellen Voraussetzungen scheint die Implementation eines umfangreichen Sets neuer Institutionen gelungen und damit das „Arbeitsprogramm“ eines holistischen Reformprojekts bewältigt. Wie ist diese Diskrepanz zu erklären? Alles in allem bieten sich drei Erklärungsansätze an: ein policyorientierter, ein akteurorientierter und ein institutionenorientierter. Gemeinsam ist ihnen der Rekurs auf Phänomene der organisierten Interessenrepräsentation.

Die *policyorientierte* Erklärung rekuriert auf Eigentümlichkeiten des als „Radikalansatz“ oder „Schocktherapie“ etikettierten Reformkonzepts. Zwar ist dieses nirgendwo blaupausengerecht in Gang gesetzt, geschweigedenn „planmäßig“ zu Ende geführt worden. Doch kamen Elemente des „radikalen“ Ansatzes in mehr oder

<sup>11</sup> Vgl. Hausner (1992), Ágh (1994b), Greskovits (1994) und Douglas (1995).

<sup>12</sup> Zur kritischen Diskussion des „funktionalen Autoritarismus“ vgl. Pickel (1994).

minder großem Umfang in allen Ländern zum Einsatz. Darüber hinaus scheinen auch alle Reformakteure über die sachlichen wie die methodischen Vorzüge (und Risiken) einer „radikalen“ Vorgehensweise, die die schmerzhaften Eingriffe „auf einen Schlag“ beim Start der Transformation zu bewältigen versucht, informiert. Wie an anderer Stelle dargelegt ist (vgl. Wiesenthal 1995a), zeichnet sich das Radikalkonzept nicht nur durch seine i.e.S. ökonomische Rationalität aus,<sup>13</sup> sondern offeriert seinen Protagonisten auch spezifisch politische Vorzüge.

Zum einen ermöglicht die gleichzeitige Inkraftsetzung aller als Weichenstellung gedachten Maßnahmen den Reformern, an notwendigerweise „harten“ Entscheidungen auch dann festzuhalten, wenn Unmut und Sanktionen der Bevölkerung zu befürchten sind. Sind die reformentscheidenden Maßnahmen erst einmal irreversibel geworden, so können ihre Urheber nicht mehr in Versuchung geraten, sie vor Eintreten der positiven Wirkungen zurückzunehmen, z.B. um ihre Wiederwahlchancen zu verbessern. Die Prozeßkomponenten Gleichzeitigkeit und Irreversibilität verschaffen den Protagonisten des Radikalkonzepts die Möglichkeit der Selbstbindung. Gleichzeitig lassen sich die Risiken der Organisierung oppositioneller Interessen begrenzen. Je kürzer die Zeitspanne der Maßnahmenimplementation ist, desto weniger Gelegenheiten bietet die Interimsphase, daß sich „rent seeker“ zur Verteidigung ihrer Position organisieren können. Zum anderen scheint das Radikalkonzept geeignet, die Voraussetzungen seines Erfolges zu verbessern. Wurden die gravierendsten Nachteile in der Startphase der Reformen „abgearbeitet“, so bestehen günstige Aussichten, daß große Bevölkerungsteile nach einer gewissen Latenzfrist erste Verbesserungen ihrer Situation bemerken und daraufhin die Fortsetzung des Projektes befürworten.

Die *akteurorientierte* Erklärung rückt einige der oben (in den Abschnitten 4.1 und 4.4) erwähnten Handikaps in ein überraschend günstiges Licht. Zwar war die Reformpolitik der ersten Jahre durch Erfahrungsdefizite im öffentlichen politischen Handeln, kognitive und normative „socialist legacies“, diffuse Sozial- und Interessenstrukturen sowie ungleiche Ressourcen der Kollektivakteure charakterisiert. Aber deren reformpraktische Wirkungen sind keineswegs nur negativ zu veranschlagen. Was in isolierter normativer Betrachtung defizitär wirkt, war tatsächlich Teil eines Kranzes von eher *günstigen Ausgangsbedingungen* der Transformation. Aufgrund des breiten Reformkonsenses blieb die politische Agenda von den zahlreichen Designproblemen eines derart komplexen Projektes befreit; und die Konkurrenzstrategien der Akteure beschränkten sich auf Sekundärthemen der kulturellen Selbstvergewisserung.<sup>14</sup> Dank der „Unterorganisation“ gesellschaftlicher Akteure und der Abwesenheit selbstbewußter ökonomischer Interessenten war die Transformationspolitik nur ausnahmsweise von Protesten und Widerspruch gefährdet. Als die Kosten und Risiken der ökonomischen Transformation Aufmerksamkeit auf sich zogen, war dieser Teil des Projektes längst Sache der „Experten“ geworden.

Das Paket tiefgreifender Reformen war auch darum implementierbar, weil die Agenten der funktionalen Interessenrepräsentation den Agenten der territorialen (parteilpolitischen) Repräsentation in jeder Hinsicht unterlegen waren. Anders als in ehemals autoritär regierten Marktwirtschaften (z.B. in Spanien oder Portugal) waren

---

<sup>13</sup> In ökonomischer Hinsicht handelt es sich um (1) die Verringerung von Ressourcenverlusten durch Verkürzung der ineffizienten Zwischenstadien des Wandels, (2) um die rasche Absorption von Unsicherheit über die künftigen Investitionsbedingungen und (3) die Verringerung der Latenzfrist, in welcher die Reformmaßnahmen noch keine Früchte tragen.

<sup>14</sup> Offensichtlich provozierte die prinzipielle *Übereinstimmung* der Reformakteure in allen wichtigen Primärthemen des Systemwechsels eine Suche nach Ersatzthemen und -konfliktlinien des politischen Wettbewerbs. Dieser nahm im Rekurs auf Fragen der Nation, Tradition, Kirche und Ethnizität gelegentlich heftige Formen an und wurde als "Kulturkampf" (Márkus 1994) beschrieben.

die Parteien, Parlament, Regierung und Administration allein zuständig für die Abarbeitung des gesellschaftlichen Koordinationsbedarfs. Zwar wird in der Vergleichsperspektive eine lähmende „Überparlamentarisierung“ (Ágh 1993) der Politik beklagt. Doch dank der Lähmung oder Abwesenheit außerparlamentarischer Akteure waren Regierung und parlamentarische Akteure weniger als befürchtet versucht, auf die Pfade populistischer Politik einzuschwenken. Schließlich profitierte das Reformprogramm auch noch von kognitiven Rückständen des Sozialismus: Seine Protagonisten konnten an die Vorstellung von einem allzuständigen und allmächtigen Staat anknüpfen. Der Zugriff auf alle gesellschaftlichen Institutionen und ökonomischen Parameter provozierte weder Widerspruch noch ernstzunehmende Erfolgszweifel. Diese Bedingungen waren gewiß nur von kurzer Dauer. Ihre förderliche Wirkung auf die Realisierung des „holistischen“ Reformpakets steht jedoch außer Frage.

Der *institutionalistische* Erklärungsansatz rückt eine institutionelle Innovation in den Blickpunkt. In mehreren ost(mittel)europäischen Staaten finden sich Belege eines historisch neuartigen Modus der Institutionengründung: „preemptive Institutionen“. Gemeint sind damit Gremien der korporatistischen Interessenvermittlung im Bereich der Arbeits-, Einkommens- und Sozialpolitik. Die meisten von ihnen wurden sehr frühzeitig, z.B. in Ungarn, Bulgarien und der CSFR, als Flankenschutz des Wirtschaftsreformprogramms geschaffen. Aus diesem Grunde unterscheiden sie sich genetisch von ihren Vorbildern in westeuropäischen Demokratien, wo sie durchweg als Reaktion auf *manifeste* Probleme der makro-ökonomischen Steuerung bzw. zur Bearbeitung *akuter* Verteilungskonflikte ins Leben gerufen worden waren - und ihre Funktion verloren, wenn diese Probleme und Konflikte verschwanden oder anderen Bearbeitungsformen zugänglich wurden.

Die heute in den aufgeführten Ländern sowie in Kroatien und Slowenien existierenden tripartistischen Verhandlungssysteme sind ausdrücklich auf die Gewährleistung der „Sozialpartnerschaft“ von Arbeitnehmern und Arbeitgebern unter maßgeblicher Beteiligung des Staates verpflichtet. Dieser Funktionszuweisung unterliegt die Erwartung einer ökonomischen Transformationskrise und volkswirtschaftlich kostspieliger Konflikte als Folge der Koinzidenz von Preissteigerungen, Reallohnverlusten (bzw. Lohnstagnation) und wachsender Arbeitslosigkeit. Da die Wirtschaftsreformen nirgendwo größere soziale Konflikte provozierten, selbst die Regierungsübernahme durch postkommunistische Nachfolgeparteien (in Polen und Ungarn) keinen Kurswechsel implizierte, aber Kompromisse zwischen neoliberaler Rhetorik und sozialpolitischer Pragmatik (nicht nur in Tschechien) an der Tagesordnung waren (und sind), dürfte den „preemptiven“ Konfliktregelungsgremien schwerlich eine positive Wirkung abzusprechen sein.

Kritische Analysen des postsozialistischen „Korporatismus“ belehren uns über dessen Abweichung von westeuropäischen Vorbildern.<sup>15</sup> Die nichtstaatlichen Verhandlungspartner Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände wirken ausgesprochen schwach und verfügen über weitaus weniger Optionen als ihre Pendanten im Westen. Die Repräsentanten der Wirtschaft sind in aller Regel am schwächsten organisiert; Gewerkschaften kranken zunächst unter dem Reputationsverlust aufgrund ihrer sozialistischen Vorgeschichte. Dagegen erwiesen sich die Vertreter der Regierung oft als selbstherrlich und wenig kooperativ. Berücksichtigt man außerdem, daß die Gremien durch einseitige Willensakte des Staates geschaffen, respektive den Partnern oktroyiert worden sind, so verblasst alle Gemeinsamkeit mit den originären Vorbildern. Damit stellt sich aber auch die Frage nach ihrer Wirksamkeit in

---

<sup>15</sup> Vgl. Reutter (1996) und weitere Beiträge in Ágh/Ilonszki (1996) und Wiesenthal (1996).

veränderter Form. Genau besehen haben wir nach den Ursachen der Überlegenheit präventiv-autoritativer über reaktiv-deliberative Institutionen zu fragen. Eine vorläufige Antwort muß sich an dieser Stelle mit drei tentativen Feststellungen begnügen:<sup>16</sup> Die präventiv geschaffenen Institutionen scheinen bei ihrer Entstehung von einem „veil of ignorance“ zu profitieren sowie von dem Umstand, im konkreten Bedarfsfall als vorhanden und zuständig wahrgenommen zu werden; ihre Präsenz verhilft den Akteuren zur vorsichtigeren Einschätzung der Problematizität von Themen und Konfliktstrategien; und schließlich bleibt ihre faktische Inanspruchnahme unbelastet von Kontroversen über institutionelle Designs und die Verteilung der Gründungskosten. Das impliziert zumindest in solchen Konfliktfällen Vorteile, in denen die konkrete Ausgestaltung von Schlichtungsverfahren weniger wichtig scheint als das schiere Vorhandensein von verbindlichen Regeln. Indem preemptive Institutionen „fertige“ Verarbeitungsformen für allfällige Koordinationsprobleme vorhalten, bewirken sie eine spürbare Senkung der „reformpolitischen“ Transaktionskosten.

Alle drei Erklärungsansätze laufen auf die empirische Korrektur bzw. Zurückweisung der theoretischen Zweifel an der Durchführbarkeit des Transformationsprojektes hinaus. Die Möglichkeit der spontanen autonomen Interessenorganisation wurde dem Projekt nicht zum Verhängnis, weil die dem Sozialismus zuzuschreibenden Startbedingungen eine „Entschärfung“ dieser Option bewirkt hatten.

## 6. Schlußbemerkung

Die unerwartet günstigen Startbedingungen sind inzwischen „verbraucht“, das Feld der staatlichen, ökonomischen und sozialen Akteure Mitte der 90er Jahre besiedelt. Auch hat die Bereitschaft der Bevölkerung nachgelassen, soziale Nachteile weiterhin als Investitionen in eine bessere Zukunft zu interpretieren und widerspruchslos hinzunehmen. Gleichzeitig bestehen Anzeichen einer nachholenden Organisierung der sektoral und kategorial definierten Wirtschaftsinteressen sowie zunehmender zwischenverbandlicher Kooperation. Infolgedessen nehmen auch die politischen Entscheidungslagen ähnliche Züge an wie in konsolidierten Demokratien. Mit der Annäherung an die Akteurstruktur liberal-pluralistischer Demokratien kommt es zur Angleichung der Problemlagen. Die weiteren Fortschritte des Reformprojektes werden damit mehr und mehr von der Steuerungsfähigkeit staatlicher *und* „privater“ Akteure abhängig, genauer: von vertikalen und intersektoralen Vermittlungsleistungen, deren „Qualität“ wiederum von den institutionellen Rahmenbedingungen wie von Merkmalen der beteiligten Organisationen bestimmt ist. Je umfangreicher und konsistenter die beim Start vorgenommenen Weichenstellungen ausgefallen waren, desto günstiger scheinen heute die Chancen der Konsolidierung eines Verbändesystems, das neben dem Transport von Partikularinteressen auch für „funktionale“ Steuerungsbeiträge gut ist.

Anpassungsdefizite bzw. Eigentümlichkeiten der institutionenbezogenen Lernprozesse in Ostmitteleuropa sind jedoch im Hinblick auf das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden zu registrieren. Im Rückblick auf die oben skizzierten Funktionen von Interessenorganisationen lassen sich drei typische Leistungsbereiche ausweisen, welche zumindest die Verbändesysteme der deutschsprachigen Ländern Mitteleuropas zu charakterisieren scheinen: (1) die „Routinefunktion“ der Vertretung von Gruppeninteressen, (2) die „Zivilisierungsfunktion“ der Zügelung und Redefinition (allzu) kruder Partikularinteressen sowie (3) die „Governance-

---

<sup>16</sup> Für weitergehende Überlegungen vgl. Wiesenthal (1995b).

Funktion“ der Beteiligung an der (sektoralen) gesellschaftlichen Steuerung. Während in den politischen Systemen West(mittel)europas die Kenntnis aller drei Funktionstypen verbreitet ist, scheint in den neuen Demokratien Ost(mittel)europas bislang nur die Routinefunktion der Vertretung von Gruppeninteressen Aufmerksamkeit und - allerdings eng begrenzte - Anerkennung gefunden zu haben. Weder der Aspekt der „Zivilisierung“ egoistischer Interessen im Wege der Definition von Kollektivinteressen noch die im deutschsprachigen Kontext unter den Begriffen Selbstverwaltung und Verbandsbeteiligung gehandelten Steuerungsbeiträge vermochten, nennenswertes Interesse auf sich zu ziehen.<sup>17</sup> In Mitteleuropa oszilliert die politische und die wissenschaftliche Konzeptualisierung des Verhältnisses von Verbänden und Staat vielmehr zwischen dem klassischen Pluralismuskonzept und der von Mancur Olson forcierten Kritik an kompetitiven „special-interest organizations“ (Olson 1982). Das Desinteresse an den potentiellen Steuerungsbeiträgen hochintegrierter („umfassender“) Großverbände korrespondiert einer zunehmend skeptischeren Beurteilung korporatistischer Arrangements. Ob die in diesem Beitrag noch als institutionelle Vorbilder thematisierten Verbandsfunktionen und Partizipationsformen den Herausforderungen der modernen Globalökonomie gerecht werden, muß vorsichtig ausgedrückt als eine offene Frage gelten.

---

<sup>17</sup> Das belegen u.a. vorliegende Untersuchungen der in Ostmitteleuropa entstandenen Verbändesysteme (vgl. Ágh/Ilonszki 1996).

## Literatur

- Aberbach, Joel D./ Rockman, Bert A., 1992: Does Governance Matter -And If So, How? Process, Performance, and Outcomes. *Governance* 5 (2), 135-153
- Ágh, Attila, 1993: The Social and Political Actors of Democratic Transition. *Budapest Papers on Democratic Transition No. 75*. Department of Political Science, Budapest University of Economics
- Ágh, Attila (ed.), 1994a: *The First Steps*. Budapest: Hungarian Centre of Democracy Studies
- Ágh, Attila, 1994b: Neo-Traditionalism and Populism from Above in East Central Europe. *Budapest Papers on Democratic Transition No. 94*. Department of Political Science, Budapest University of Economics
- Ágh, Attila/ Ilonszki, Gabriella (eds.), 1996: *Parliaments and Organized Interests. The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies
- Böröcz, József, 1989: Mapping the Class Structures of State Socialism in East-Central Europe. *Research in Social Stratification and Mobility*, 8, 279-309
- Brie, Michael/ Stykow, Petra, 1995: Regionale Akteurkordinierung im russischen Transformationsprozeß. In: Wollmann, Hellmut/ Wiesenthal, Helmut/ Bönker, Frank (Hg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. Leviathan Sonderheft 15. Westdeutscher Verlag: Opladen, 207-232
- Cohen, Joshua/ Rogers, Joel, 1994: Solidarity, Democracy, Association. In: Streeck, Wolfgang (ed.): *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 136-159
- Di Palma, Guiseppe, 1991: Legitimation from the top to civil society: political-cultural change in Eastern Europe. *World Politics*, 44 (1), 49-80
- Douglas, William A., 1995: Workers and Economic Adjustment. In: Diamond, Larry / Plattner, Marc F. (Hg.): *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, London: The John Hopkins University Press, 197-210
- Ehrlich, Stanislaw, 1968: On Functional Representation. In: Carl-Joachim/ Reifenberg, Benno (eds.): *Sprache und Politik*. Heidelberg: 326-339
- Elster, Jon, 1990: The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform. In: Ploszajski, Piotr (Hg.): *Philosophy of Social Choice*. Warsaw: IFiS Publishers, 309-316
- Fischer, Stanley/ Gelb, Alan, 1991: The Process of Socialist Economic Transformation. *Journal of Economic Perspectives*, 5 (4), 91-105
- Genov, Nikolai, 1991: The transition to democracy in Eastern Europe: trends and paradoxes of social rationalization. *International Social Science Journal*, (128), 331ff
- Granovetter, Mark, 1983: Threshold Models of Collective Behavior. *American Journal of Sociology* 83 (6), 1420-1443
- Greskovits, Béla, 1994: Is the East Becoming the South? Where Threats to Reforms May Come from. Paper presented to the 16th IPSA World Congress, August 21-25, 1994 in Berlin
- Hausner, Jerzy, 1992: *Populist Threat in Transformation of Socialist Society*. Warsaw: Fundacja im. Friedricha Eberta
- Kitschelt, Herbert, 1994: *The Transformation of European Social Democracy*. New York: Cambridge University Press
- Klein, Dieter, 1991: Doppelte Modernisierung im Osten: Illusion oder Option der Geschichte. In: Brie, Michael/ Klein, Dieter (Hg.): *Umbruch zur Moderne? Kritische Beiträge*. Hamburg: VSA-Verlag, 9-34
- Lehmbruch, Gerhard, 1983: Interest Intermediation in Capitalist and Socialist Systems. *International Political Science Review* 4 (2), 153-172
- Lindblom, Charles E., 1959: The Science of Muddling Through. *Public Administration Review* 19 (Spring), 79-88

- Lipsey, R.G./ Lancaster, K., 1956/57: The General Theory of Second Best. *Review of Economic Studies* 24, 11-32
- Luhmann, Niklas, 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker und Humblot
- Luhmann, Niklas, 1989: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1), 4-9
- March, James G./ Olsen, Johan P., 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press
- Márkus, György G., 1994: From Kulturkampf to the Emergence of a Post-Communist Social Democratic Cleavage. *Cleavage Dynamics in Central Eastern Europe: the Case of Hungary*. Paper presented to the 16th IPSA World Congress, August 21-25, 1994 in Berlin
- Murrell, Peter, 1993: What is Shock Therapy? What Did it do in Poland and Russia? *Post-Soviet Affairs* 9 (2), 111-140
- Nagy, András, 1991: "Social Choice" in Eastern Europe. *Journal of Comparative Economics*, 15 (2), 266-283
- OECD, 1994ff.: *Short-Term Economic Indicators. Transition Economies*. Paris: OECD
- Offe, Claus, 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. *Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa*. *Merkur* 45 (4), 279-292
- Offe, Claus, 1994: Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben. 'Thatcherismus' und die populistische Kritik der Staatstätigkeit. In: Grimm, Dieter (ed.): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos, 317-352
- Oliver, Pamela E./ Marwell, Gerald/ Teixeira, Ruy, 1985: A Theory of the Critical Mass. I. Interdependence, Group Heterogeneity, and the Production of Collective Action. *American Journal of Sociology* 91 (3), 522-556
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press
- Ost, David, 1993: The Politics of Interest in Post-communist East Europe. *Theory and Society* 22 (4), 453-486
- Pickel, Andreas, 1992: Jump-starting a Market Economy: A Critique of the Radical Strategy for Economic Reform in the Light of the East German Experiences. *Studies in Comparative Communism* 25 (2), 177-191
- Pickel, Andreas, 1994: *Ökonomische Transformation und politische Ordnung. Zur Funktionalität autoritärer und demokratischer Herrschaftsformen*. *Berliner Debatte Initial* (2), 95-111
- Popper, Karl R., 1987: *Das Elend des Historizismus*. Tübingen: Mohr, 6., durchges. Aufl.
- Przeworski, Adam, 1991: *Democracy and the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Reutter, Werner, 1996: Tripartism without Corporatism: Trade Unions in East Central Europe. In: Agh, Attila/ Ilonszki, Gabriella (Hg.): *Parliaments and Organised Interests. The Second Steps*. Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, 59-78
- Rose, Richard, 1994: Post-Communism and the Problem of Trust. *Journal of Democracy* 5 (3), 18-30
- Rose, Richard, 1995: Mobilizing Demobilized Voters in Post Communist Societies. *Studies in Public Policy* No. 246. Centre for the Study of Public Policy: Glasgow: University of Strathclyde
- Rose, Richard/ Haerpfer, Christian, 1996: *New Democracies Barometer IV: A 10-Nation Survey*. *Studies in Public Policy* No. 262. Centre for the Study of Public Policy: Glasgow: University of Strathclyde

- Rüb, Friedbert W., 1994: Schach dem Parlament! Über semi-präsidentielle Regierungssysteme in einigen postkommunistischen Gesellschaften. *Leviathan* 22 (2), 260-292
- Sachs, Jeffrey D., 1991: Crossing the Valley of Tears in East European Reform. *Challenge* 34 (5), 26-34
- Salisbury, Robert H., 1969: An Exchange Theory of Interest Groups. *Midwest Journal of Political Science* 13 (1), 1-32
- Schmitter, Philippe C., 1994: Interest, Associations and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände*. PVS-Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 160-171
- Staniszki, Jadwiga, 1991: Dilemmata der Demokratie in Osteuropa. In: Deppe, Rainer/Dubieli, Helmut/ Rödel, Ulrich (Hg.): *Demokratischer Umbruch in Osteuropa*. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 326-347
- Streeck, Wolfgang, 1994: Einleitung des Herausgebers. *Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?* In: Streeck, Wolfgang (ed.): *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-34
- Streeck, Wolfgang/ Schmitter, Philippe C., 1985: Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. *European Sociological Review*, 1 (2), 119-138
- Styckow, Petra, 1995: Repräsentation von Wirtschaftsinteressen im russischen Transformationsprozeß: Eine Fallstudie. In: Wollmann, Hellmut/ Wiesenthal, Helmut/ Bönker, Frank (Hg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. *Leviathan Sonderheft 15*. Westdeutscher Verlag: Opladen, 437-458
- Sztompka, Piotr, 1993: Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies. *Zeitschrift für Soziologie* 22 (2), 85-95
- Weßels, Bernhard, 1994: Von der staatlichen Überorganisation zu freiwilliger Organisierung? Gewerkschaften und assoziatives Verhalten in postkommunistischen Gesellschaften. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 337-369
- Wesolowski, Włodzimierz, 1995: Destruktion und Konstruktion sozialer Interessen im Zuge der Systemtransformation: Ein theoretischer Ansatz. In: Wollmann, Hellmut/ Wiesenthal, Helmut/ Bönker, Frank (Hg.): *Transformation sozialistischer Gesellschaften: Am Ende des Anfangs*. *Leviathan Sonderheft 15*. Westdeutscher Verlag: Opladen, 395-421
- Wiesenthal, Helmut, 1993: Akteurkompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. *Berliner Journal für Soziologie* 3 (1), 3-18
- Wiesenthal, Helmut, 1995a: Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation. *Berliner Journal für Soziologie* 5 (4), 515-532
- Wiesenthal, Helmut, 1995b: Preemptive Institutionenbildung: Korporative Akteure und institutionelle Innovationen im Transformationsprozeß postsozialistischer Staaten. *Arbeitspapiere AG TRAP 95/4*. Berlin: Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse
- Wiesenthal, Helmut (ed.), 1996: Organized Business Interests as Outcomes and Agents of Socio-Economic Transformation in East and East Central Europe. *Forschungsberichte AG TRAP Heft 7*. Berlin: Max-Planck-Gesellschaft. Arbeitsgruppe Transformationsprozesse
- Wiesenthal, Helmut/ Styckow, Petra, 1994: Unternehmerverbände im Systemwechsel: Entwicklung und Status organisierter Wirtschaftsinteressen in den Transformationsprozessen Ostmitteleuropas und Rußlands. In: Streeck, Wolfgang (Hg.): *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 293-336