

Ist Steuerung einer Gesellschaftstransformation möglich?

– Ungünstige Aussichten und ein Rückblick auf „bessere“ Zeiten –

Überarbeiteter Beitrag zur IV. Transformationskonferenz des Instituts für Gesellschaftsanalyse in Kooperation mit dem BISS e.V., „Jenseits der Imitation. An den Durchbruchstellen kritischer Transformationsforschung – offene Fragen“, 29. und 30. September 2015 in der Rosa-Luxemburg-Stiftung, 10243 Berlin

Nach den Umbrüchen der frühen neunziger Jahre, die vor allem die „Zweite“ Welt, d.h. die Länder des sog. Realsozialismus, betrafen, schien die Frage, wie sich die modernen Gesellschaften des Westens weiterentwickeln werden, obsolet geworden. Den Transformationsländern dienten sie als kulturelles und institutionelles Vorbild, sich selbst als Beleg, in vielerlei Hinsicht die „richtige“ Wahl getroffen zu haben. Seit der Studentenrebellion in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre war die „Entwicklung des Westens“ allenfalls noch für umweltbewegte Kreise ein relevantes Thema. Das hat sich im zweiten Jahrzehnt des neuen Jahrhunderts geändert.

Gleichwohl ist die Frage nach der Aktualität einer Gesellschaftstransformation in diesem Jahrzehnt nicht leicht zu beantworten. Noch weniger einfach ist eine nüchterne Bestimmung ihrer Notwendigkeit im Sinne systemischer Probleme und politischer Ambitionen. Und am schwierigsten scheint es, die Frage nach der Möglichkeit der Steuerung von Gesellschaftstransformationen auf eine nichttriviale Weise zu beantworten. So vermag auch dieser Beitrag kaum, praktikable Erkenntnisse zu liefern. Dagegen ist es zumindest möglich, Voraussetzungen und Probleme gesteuerter Transformationen zu erhellen. Das soll in fünf Schritten der Annäherung an einige Aspekte der gesellschaftlichen Wirklichkeit geschehen.

1. Gesellschaftstransformation heute: erlitten und erstrebt

Zu den Dingen, an denen nie Mangel besteht, gehören die Gründe, auf eine Besserung der gesellschaftlichen Verhältnisse zu hoffen oder sie anzustreben. So erinnert uns die Demoskopie regelmäßig an viele Themen, bei denen die Bürger Fortschritte reklamieren. Ranglisten der politischen Prioritäten zeigen, welches die „vordringlich zu lösenden Probleme“ sind:

> Im November 2014 wurden laut Infratest als „wichtigste Probleme, denen Deutschland derzeit gegenübersteht“ genannt: Einwanderung (37 %), danach mit deutlichem Abstand Bildung, Staatsschulden, Umwelt, Arbeitslosigkeit, Renten, Kriminalität, Preise und Wirtschaftslage.¹

¹ TNS Infratest laut <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/2739/umfrage/ansicht-zu-den-wichtigsten-problemen-deutschlands/> (23.07.2015).

> Ganz ähnlich antworteten die Befragten im Juli 2015 laut Focus Online: Danach waren es die Themen Einwanderung, Euro-Krise und soziale Gerechtigkeit (mit Nennungen um 40 %), die die Deutschen am stärksten beschäftigen.²

> Das Handelsblatt, das im gleichen Monat eine Umfrage veranstaltete, ermittelte dagegen einen etwas anderen Problemerkatalog: an der Spitze Arbeitslosigkeit (mit 62 % im Osten und 43% im Westen), gefolgt von der (Euro-)Finanzkrise (um 30 %), der Wirtschaftslage, dem Umweltschutz und den Bereichen Bildung, Renten, Jugend, Gesundheit und soziale Gerechtigkeit (letztere mit 10 % in Ost und West).³

Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Ranglisten signalisieren, dass die Umfrageergebnisse wesentlich davon abhängen, wer wann wie gefragt wird, wobei es den Befragten nicht immer leicht gemacht wird, zwischen politisch handhabbaren („lösbaren“) Problemen einerseits und andererseits solchen Problemen zu unterscheiden, die nicht ohne Weiteres als „lösbar“ gelten. Die letztgenannte Unterscheidung deckt sich allerdings nicht mit gängigen Kompetenzbekundungen von Politikern.

Die Ranglisten der Demoskopie haben eine weitere Besonderheit. Sie unterscheiden sich nicht nur von den Prioritäten der aktuellen Politik, sondern auch von den Krisendiagnosen vieler Intellektueller und Wissenschaftler. Diesen zufolge sollte sich die Gesellschaft vor allem um den naturzerstörenden Ressourcenverbrauch, den Klimawandel, die schleichende Gefährdung der Demokratie, das Risiko militärischer Konflikte und (als einzige Übereinstimmung mit der Demoskopie) die wachsende soziale Ungleichheit kümmern.⁴

Blickt man über die Grenzen des Nationalstaats hinaus auf die europäische oder gar die globale Ebene, so relativieren sich die nationalen Missstände im Lichte noch größerer Übel, nämlich des transnationalen Terrorismus, der Proliferation von Atomwaffen, der beträchtlichen Zahl aktueller Kriege und bewaffneter Konflikte,⁵ der immer noch enormen Zahl hungernder,⁶ arbeitsloser⁷ oder zu Hungerlöhnen beschäftigter⁸ Personen, aber auch des Risikos tödlicher Epidemien der Kategorie Ebola.

² Focus Online (10.07.2015, 10:24): Von Politik unterschätzt: Dieses Thema beschäftigt die Deutschen ganz besonders (23.07.2015).

³ Handelsblatt 2015 laut <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/28353/umfrage/wichtigste-von-der-politik-zu-loesende-probleme-in-deutschland/> (23.07.2015).

⁴ So z. B. bei Rolf Reißig (o.J.): Rolf Reißig Die Zweite Große Transformation: Voraussetzungen, Entwicklungspfade, Perspektiven. Ms. 19 S. (http://biss-online.de/downloads/2011_rei_Perspektiven_2011.pdf) und ders.: Virtuelle oder reale Transformation? In: das blättchen 17, Nr. 18 (<http://das-blaettchen.de/2014/08/virtuelle-oder-reale-transformation-30156.html>).

⁵ Insgesamt 37 nach https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_andauernden_Kriege_und_Konflikte (23.07.2015).

⁶ Rund 800 Mio. Menschen gelten derzeit als unterernährt. <http://de.wfp.org/hunger/hunger-statistik> (23.07.2015).

⁷ Für 2013 gibt die ILO weltweit 200,13 Mio. Personen an – mit steigender Tendenz bis 2019. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/76156/umfrage/anzahl-der-arbeitslosen-weltweit/> (23.07.2015).

⁸ Verlässliche Angaben zur Zahl der Niedrigstlohnbezieher fehlen. Allein in Kambodscha streikten 600.000 Textilarbeiter im Januar 2014 für eine Verdoppelung ihres Mindestmonatslohns von knapp 60 Euro. Die Regierung setzte Militär gegen die durchweg friedlichen Demonstranten ein (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/proteste-gegen-niedrigloehne-kambodschas-armee-feuert-auf-textilarbeiter-12735693.html>). Für die Extremform moderner Sklavenarbeit werden von „Walk Free“ 35,8 Mio. Betroffene genannt. <https://www.evangelisch.de/inhalte/111164/18-11-2014/16-stunden-taeglich-fuer-einen-hungerlohn>. (23.07.2015)

Doch auch diese Liste ist unvollständig. Zu ergänzen wären die Freiheitsverluste von Individuen und Zivilgesellschaft aufgrund der Massendatenverarbeitung durch „Big Data“, das uneinholbare Informations- und Machtgefälle zwischen Großunternehmen und Verbrauchern sowie die medien- und internetvermittelten Deutungsangebote von höchst zweifelhafter, weil manipulativer und kalmierend-unterhaltender Natur. Sie tragen nicht unwesentlich dazu bei, dass so viele kleine und große Problemthemen, kaum dass sie zur Kenntnis genommen wurden, wieder dem Vergessen anheimfallen. Das betrifft die Überfischung der Meere und die Ausrottung afrikanischer Wildtierarten wie die Risiken der Ölförderung mittels Fracking.

Die schiere Menge dieser Übel regt gelegentlich dazu an, eine gemeinsame Ursache anzunehmen – die industrielle Zivilisation, den Massenkonsum, die Ausbeutung fossiler Energien oder den Kapitalismus – und dann diese eine Ursache zielgenau zu attackieren. Wo dagegen die (noch) bestehende Ordnung einen Rest von Wertschätzung genießt, dominiert eine andere Herangehensweise: Man (Wähler, Politiker, Regierungen, soziale Bewegungen) konzentriert sich auf eines der vielen aktuellen Themen und sucht eine Bearbeitungsform mit möglichst wenig bekannten Kosten und Folgeproblemen.

Diese inkrementelle Herangehensweise überzeugt allerdings nicht, wenn das diagnostizierte Problem tatsächlich im „System“ liegt. Das gilt z. B. für die Superkrisenfaktoren, die Wolfgang Streeck ein allmähliches Ende des Kapitalismus erwarten lassen.⁹ Es sind dies die Erschöpfung kommodifizierbarer Ressourcenpotentiale sowie jener Kräfte, die die kapitalistische Entwicklung einst in sozial verträgliche Bahnen zu lenken vermochten. Als Indizien der heraufziehenden Superkrise gelten die Wachstumsschwäche alter Industriestaaten, die Zunahme sozialer Ungleichheit, und der Anstieg der Staatsverschuldung.

Ein *Worst Case*-Szenario dieses Trends ist das Wachstum der sog. Plutonomy, wie es Analysten der Citibank-Gruppe 2005/2006 den Superreichen und institutionellen Anlegern in ihrer Kundschaft erklärten.¹⁰ Zentrales Merkmal ist die Entkoppelung des Vermögenswachstums der „Ohne Percent“ vom Schicksal der übrigen 99 Prozent.¹¹ Dank Globalisierung und Finanzialisierung der Kapitalverwertung sind die großen Vermögen mobil geworden und haben sich von den nationalen Steuer- und Wirtschaftspolitiken emanzipiert. Volumen und Wachstumsdynamik der „Plutonomy“ wurden weitgehend unabhängig von den Konjunkturen der Massenprodukt- und Arbeitsmärkte. Damit wurden gleichzeitig die globalen Ungleichgewichte zu ergiebigen Profitquellen.

Während die (tendenziell egalitär verfassten) Volkswirtschaften Kontinentaleuropas unter der Schuldenlast ihrer Sozialpolitiken leiden und kaum mehr wachsen, sorgt die „oligarchische Umverteilung“ für stetige Vermögenszuwächse der Superreichen. So ermöglicht der dank Deregulierung und Staatsgarantien aufgeblähte Finanzsektor enorme Gewinne, die dafür

⁹ Wolfgang Streeck: Wie wird der Kapitalismus enden? In: Blätter für deutsche und internationale Politik 3/2015, 99-111 (Teil I) und 4/2015, 109-120 (Teil II)

¹⁰ Es handelt sich um drei vertrauliche „Equity Strategy“ Reports aus der Citigroup-Abteilung Global Markets, die erst einige Jahre später an die Öffentlichkeit gelangten. Im ausführlichen Anhang ist u.a. vermerkt „This report may not be distributed to private clients in Germany.“ Download-Optionen lassen sich im Wege einer Google-Recherche nach „Plutonomy: Buying Luxury, Explaining Global Imbalances“ ermitteln.

¹¹ Dazu auch Thomas Piketty: Das Kapital im 21. Jahrhundert. München (Beck) 2015.

sorgen, dass „(t)he Rich Getting Richer“¹² – auch und gerade dann, wenn die abhängig Erwerbstätigen Realeinkommensverluste erleiden.¹³ Gleichzeitig sieht sich der moderne „Schuldenstaat“ (Streeck 2013)¹⁴ im Interesse der (leider unentbehrlichen) Investoren gezwungen, auf Steuererhöhungen zu verzichten.

Sollte sich die Diagnose aus linken (Streeck) und rechten Federn (Citigroup) als zutreffend erweisen, werden über kurz oder lang nicht nur die zivilgesellschaftlichen Stützpfiler des sozial moderierten Kapitalismus brechen, sondern auch die zivilisatorischen Beiträge der kompetitiven (und allemal kapitalistischen) Marktwirtschaft entfallen. Anders als in verschiedenen Spielarten des Marxismus erwartet, dürfte das Ende des vertrauten Arrangements keinen Durchbruch zu etwas schönem Neuen bringen, sondern nur die Notwendigkeit, sich verschlechterten Verhältnissen anzupassen.

Angesichts solcher Tendenzanalysen des ganzen „Systems“ scheinen die eingangs erwähnten Problemkataloge von relativ geringem Gewicht. Zwar entziehen sich keineswegs alle Probleme der politischen Intervention, doch scheint deren Effektivität infolge des kapitalistischen Gestaltwandels erheblich reduziert. Noch weniger verträgt sich das Streecksche Niedergangsszenario mit der Vorstellung eines in Ansätzen stattfindenden Wandels der Gesellschaft zum Besseren, z.B. im Zuge einer Zweiten Großen Transformation¹⁵ – außer in dem Sinne, dass sie, weil abwesend, besonders erwünscht wäre.

Eine illusionslose Sichtung der bestehenden Aussichten liefert drei gleichermaßen unbefriedigende Befunde:

- (1) Die „demokratische“ Hoffnung auf eine inkrementelle Abarbeitung des Problemkatalogs kollidiert mit der Diagnose einer problemsteigernden, aber im Wesentlichen unberührbaren „Plutonomy“.
- (2) Die Vorstellung, die Summe aller gravierenden Probleme würde oppositionelle Akteure zum revolutionären Umbau zentraler Systemstellen befähigen, ist untrennbar mit der Aussicht auf beschleunigte Wohlstands- und Sicherheitsverluste verknüpft.
- (3) Gänzlich unwahrscheinlich ist die Erwartung, die Nutznießer der „Plutonomy“ würden sich auf ihre „Mitmenschlichkeit“ besinnen und einer Rückkehr zum Pfad des sozialfürsorgerischen Kapitalismus zustimmen. Daran dürfte auch das Engagement wohlmeinender Superreicher (vom Schläge Bill Gates, Warren Buffet, Michael Otto oder Liz Mohn) nichts ändern.

Um angesichts der schwierigen Lage nicht in Resignation zu verfallen, scheint der Rückblick auf ein fast vergessenes Jahrzehnt tiefgreifender Transformationen angebracht.

¹² Citigroup Global Markets: „Revisiting Plutonomy: The Rich Getting Richer“. March 5, 2006.

¹³ Streeck, a.a.O. (2015), S. 116. „After having increased during the 1960s and the first half of the 1970s with a peak of 69.9% of GDP in 1975, the labour income share began a gradual decline and reached a low of 57.8% of GDP in 2006 (...).“ European Commission: Employment in Europe 2007. Ch. 5: The Labour Income Share in the European Union.

¹⁴ Wolfgang Streeck: Gekaufte Zeit. Frankfurt a.M. (Suhrkamp) 2013.

¹⁵ Vgl. Reißig 2014, a.a.O.

2. Die 1980er Jahre: ein Jahrzehnt großer Transformationen

Im Folgenden soll der Blick auf eine exemplarische Phase gesellschaftlicher Veränderungen gelenkt werden, die in der Bundesrepublik und benachbarten Ländern stattfanden. Die 1980er waren ein Jahrzehnt, in dem sich dramatische Krisendiagnosen mit unerwarteten Ereignissen und plötzlichen Veränderungen des politischen Handlungsfeldes trafen. Es war ein Zeitabschnitt folgenreicher Transformationen.¹⁶ Die Mehrzahl der heute akzeptierten Problemdiagnosen stammt aus jener Zeit und wurde sowohl von den Ereignissen als auch von politischen Entscheidungen bestätigt.

In großen Teilen der Bevölkerung herrschte ein Krisenbewusstsein, das auf unterschiedliche raum- und zeitnahe Entwicklungen Bezug nahm. Das gilt für die Aufrüstung beider Militärblöcke mit atomaren Mittelstreckenraketen, das sog. Waldsterben als Folge „sauren“ Regens sowie eine Serie von AKW- und Chemieunfällen (Seveso 1976, Three Mile Island 1979, Bhopal 1984, Tschernobyl und Sandoz-Basel 1986). Sie beförderten das „ökologische“ Krisenbewusstsein, das bereits in den 1970er Jahren, bestärkt durch die „Grenzen des Wachstums“ (Meadows et al. 1972), entstanden war.

Gehäufte Industrieunfälle, die Challenger-Katastrophe (1986) und das Flugtag-Unglück von Rammstein (1988) vertieften die Zweifel an der Beherrschbarkeit komplexer Technologien. Zuvor hatten die Ölpreisschocks von 1973 und 1979 die These einer baldigen Erschöpfung der Ressourcen scheinbar bestätigt. Zur wachsenden Verunsicherung trugen terroristische Anschläge bei: das Münchener Oktoberfest-Attentat (1980), der Anschlag auf die Berliner Diskothek La Belle (1986) und das Pan-Am-Flugzeug über Lockerbie (1988), nicht zu vergessen acht von der Rote Armee Fraktion ermordete Personen.

Zur selben Zeit hatte das Versagen keynesianischer Instrumente vor der wachsenden Arbeitslosigkeit das Vertrauen in interventionistische Wirtschaftspolitik untergraben. So kam es 1982 zur Ablösung der Regierung Schmidt durch eine konservativ-liberale Koalition unter Helmut Kohl und zu einem begrenzten Politikwechsel. Das entpuppte sich als günstige Ausgangslage für den Aufstieg der „neuen“ sozialen Bewegungen. Ihr rasches Wachstum war auf der einen Seite gespeist vom Bewusstsein ökologischer, technologischer und vor allem militärischer Risiken, das sich u.a. in Großdemonstrationen mit 100.000 bis 500.000 Teilnehmern äußerte: 1979 in Hannover und Bonn, 1981 in Brokdorf, Bonn und Wiesbaden, 1982 in Bochum, 1983 in Hannover, 1986 in Hasselbach/Hunsrück sowie in Wackersdorf.

Auf der anderen Seite florierten die Protestbewegungen dank eines ebenso bornierten wie prominenten Gegners in Gestalt der Kohl-Regierung, die nahezu alle Krisensymptome zu ignorieren versuchte, die Proteste als unbegründet abwies und der Versuchung erlag, Konflikte mittels repressiver Polizeieinsätze anzuheizen.

Ereignisse im Ausland vermittelten ebenfalls den Eindruck, dass lange Zeit stabil gebliebene Verhältnisse ins Wanken gerieten: 1980 waren sowjetische Truppen in Afghanistan einmarschiert und in Polen hatte sich die Solidarnosc als erste unabhängige Gewerkschaft im sowjetischen Machtbereich gegründet. 1981 wurde Ronald Reagan US-Präsident und

¹⁶ Dazu ausführlicher: Gespräch mit Andreas Rödder über die 1980er als Jahrzehnt der Transformation. In: INDES, 2014-1, S. 7-17.

schuf mit der drastischen Senkung des Spitzensteuersatzes die sog. Reaganomics. Großbritannien wurde über das ganze Jahrzehnt von Margret Thatcher regiert, die nach dem Sieg im Falklandkrieg (1982), den Rückbau von Sozialstaat und Gewerkschaftsrechten betrieb. Trotz massenhafter Proteste (vor allem in Westeuropa) kam es 1983 zur Durchsetzung des NATO-Doppelbeschlusses. 1986/87 startete Michael Gorbatschow mit Glasnost und Perestroika den Umbau der Sowjetunion. Im Juni 1989 erfuhr die Welt von der Niederschlagung der studentischen Demokratiebewegung auf dem Tian'anmen in Peking. Und der Herbst des selben Jahres brachte bekanntlich den Kollaps des SED-Regimes – mit erheblichen Ausstrahlungswirkungen auf die übrigen realsozialistischen Staaten.

Die turbulenten 80er Jahre haben einen bis heute spürbaren politischen Niederschlag. 1983 gelangten die Grünen in den Bundestag, was den nachhaltigen Wandel des westdeutschen Parteiensystems und seiner politischen Agenda auslöste. Auch wurde zwei Wochen nach Tschernobyl der erste Bundesumweltminister ernannt. Das nunmehr institutionalisierte Konglomerat aus Problemdiagnosen und Katastrophenerfahrungen zeitigte Ansteckungseffekte in ganz Europa und darüber hinaus. Dafür steht nicht nur die Karriere des Begriffs Risikogesellschaft (Beck 1986), sondern auch die Entwicklung der unabhängigen Umwelt- und Friedensbewegung in der DDR, die nicht unwesentlich zum Transformationsgeschehen 1989/1990 beitrug. Erwähnt werden müssen auch die allerorten gegründeten Lokalinitiativen und die gestiegene Partizipationsbereitschaft, die in der Folgezeit ein erhöhtes Selbstbewusstsein der Bürger begründeten.¹⁷

Aber auch das ist noch nicht alles. So zeichnete sich bereits in den 80er Jahren der "Durchbruch der Globalisierung" (Andreas Rödder)¹⁸ – samt ihrer ambivalenten Folgen – ab. Man registrierte die rasch sinkenden Preise für "neue Technologien" vom Taschenrechner bis zu Personalcomputern. Damit kam wieder Vertrauen in die Marktkräfte und in wettbewerbsinduzierte Innovationen auf; der anfangs verbreitete Wirtschaftspessimismus verlor an Bedeutung, was manche Entscheidungen im Rahmen der deutschen Einheit erleichterte. Im Wirtschaftsaufschwung gegen Ende der 80er wurde wieder vom "Modell Deutschland" gesprochen. Gleichzeitig wuchs die Befürchtung, dem weltweiten Wettbewerb soziale Errungenschaften opfern zu müssen. Das veranlasste die Gewerkschaften zu vehementen Protesten gegen den Wegfall der Zoll- und Handelsschranken im neuen EU-„Binnenmarkt '92“.

Die Diversifizierung und (annähernde) Universalisierung des Protestes war von einer Ablösung der "großen" Ideologien und der marxistischen Klassenkampfretorik durch handfeste Themen begleitet. Der Aufstieg der Grünen vollzog sich synchron mit der zunehmenden Distanzierung von revolutionären Avantgarde-Phantasien. Gleichzeitig erlebten der Streit um Frauenrechte und der publizistische Feminismus eine anhaltende Wiederbelebung. Allerdings entwickelte sich dank der niedrigen Beteiligungsschwelle der neuen sozialen Bewegungen auch ein beachtliches Niveau bornierter Selbstgerechtigkeit, das sich teilweise im Konflikt um Stuttgart-21, später besonders eindrücklich in den Pegida-Protesten gegen Muslime und Asylsuchende zeigte.

¹⁷ Allein gegen die Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf wurden ca. 880.000 Einwendungen eingereicht.

¹⁸ Vgl. Gespräch mit Andreas Rödder, a.a.O.

Alles in allem war das Jahrzehnt vor der deutschen Einheit eines nachhaltiger Transformationen mit bis in die Gegenwart reichenden Wirkungen (Uekötter 2014)¹⁹ – dynamischer und ideenpolitisch weitaus innovativer als die folgenden Jahrzehnte.²⁰ Damals entstanden große Teile jener progressiven Agenda, mit denen sich die postsozialistische Linke noch heute identifiziert.

Beim Vergleich der 80er mit den 2010er Jahren ist allerdings eine Besonderheit zu beachten. Die seinerzeit entwickelten Optionen der Krisenbewältigung und Gesellschaftsmodernisierung bezogen sich fast ausschließlich auf räumlich "nahe" Phänomene. Diese lagen im Zuständigkeitsbereich der nationalen Institutionen und postulierten wenig Koordinationsbedarf auf internationaler Ebene. Gleichzeitig profitierten politische Kreativität und Innovationsbereitschaft vom Vorhandensein hinreichender nationaler Handlungsspielräume und der überlieferten, aber nicht mehr ganz zutreffenden Vorstellung, sich unliebsamen externen Einflüssen entziehen zu können.

Das ist heute anders. Die Erfordernisse einer effektiven Klimapolitik, der Kontrolle der Finanzmärkte, des Managements der Staatsschulden oder der Besteuerung von Arbeit und Kapital sowie die Steuerung der Migration und alle Fragen der nationalen Sicherheit sind Themen transnationaler Entscheidungsgremien, verhandel- und beeinflussbar nur im Einvernehmen mit souveränen Partnern. Während die Möglichkeiten nationaler Problembewältigung geschrumpft sind, verstärkten sich Tendenzen, die die Mobilisierung für gesellschaftliche Anliegen erschweren: Individualisierung und Pluralisierung von Lebensbedingungen und Chancenstrukturen, wachsende Zukunftsunsicherheit, die Beschleunigung sozialer und ökonomischer Wandlungsprozesse.

Um die „Logik“ der 80er Jahre als „Transformationsjahrzehnt“ (Rödter 2014) zu verstehen, und einige Besonderheiten gesellschaftlicher Transformationen dingfest zu machen, ist Folgendes festzuhalten:

(1) Es gab keinen dominanten oder gar die disparaten gesellschaftlichen Gruppen integrierenden Akteur. Als Veränderungsakteure (*change agents*) und Veränderungsgegner wirkten Einpunkt-Bewegungen, Parteien, Gewerkschaften, Unternehmen und die amtierende Regierung.

(2) Die Akteure folgten keinem Masterplan. Sie besaßen sehr unterschiedliche Zielvorstellungen, denen wiederum disparate Leitbilder zugrunde lagen. Zu keiner Zeit gab es ein mehrheitsfähiges Innovationsprojekt, geschweige denn ein gemeinsames Programm. Vielmehr gab es kaum eine Zielvorstellung oder ein Leitbild, die nicht auf entschiedene Gegnerschaft stießen.

(3) Die Veränderungsprozesse (in und nach den 80ern) wurden von nahezu allen Beteiligten (Protestbewegungen, etablierten Akteuren, Regierungen) als unvollständig, chaotisch, allzu gemächlich, insgesamt unbefriedigend und enttäuschend wahrgenommen. Noch heute werden ihre Resultate teils gering geschätzt, teils überbewertet.

¹⁹ Sie auch Frank Uekötter: Die komfortabelste Risikogesellschaft aller Zeiten. In: INDES 2014-1, S. 18-26.

²⁰ Die Konzepte der meisten von der rot-grünen Regierung nach 1998 eingeführten Reformen, sei es im Energiesektor, sei es in der Gesellschafts-, Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik, entstammen den Debatten der 80er Jahre.

Bekanntlich mündeten die 80er Jahre auch keineswegs in jenen „großen“ Umbruch, den einige Akteure angestrebt hatten, sondern in einen Kollaps des Realsozialismus, den noch nicht einmal diejenigen im Visier hatten, die Wesentliches dazu beitrugen. Renate Mayntz erkannte (1995) in dieser Konstellation erfolglosen Bemühens und ungewollten Erfolgs die Grundmerkmale „großer“ gesellschaftlicher Umbrüche: Seltenheit und Komplexität. Zu letzterer zählen: hohe Kontingenz, multiple Kausalitäten, nichtlineare Prozesse, dynamische Verläufe und hilfreiche, aber unplanbare Koinzidenzen.²¹ Sollte es in Zukunft wieder eine Phase forcierter Transformationen geben, so wird sie wahrscheinlich ähnliche Eigenschaften und Verlaufsmuster aufweisen.

3. Akteursorientierungen

Lassen sich aus der Beobachtung schleichender Transformationsprozesse nützliche Erkenntnisse für die Transformationssteuerung gewinnen? Gibt es bestimmte Akteursorientierungen und -konstellationen, die sich besonders gut zur Beeinflussung von Transformationsprozessen eignen?

Was das Transformationsjahrzehnt der 80er Jahre mit seiner beispiellosen Massenpartizipation angeht, waren unter anderem zwei Faktoren wichtig. Erstens half der Mobilisierung, dass die Engagementbereitschaft über unstrittige Negativziele zustande kam: „Keine Nachrüstung mit atomaren Mittelstreckenraketen!“, „Keine Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf!“, „Kein AKW in XY-Stadt!“ usw.

Zweitens waren in den Organisationen, die die Mobilisierung besorgten, unterschiedliche Welt- bzw. Leitbilder beheimatet, die wechselseitig toleriert wurden. Versuche einer Vereinheitlichung, ja selbst der Formulierung gemeinsamer Begründungsformeln oder Positivziele blieben erfolglos. Sie wurden abgebrochen, weil sie der Mobilisierung schaden. So profitierte die Kampagne gegen die Nachrüstung mit atomaren Mittelstreckenraketen vom Nebeneinander der DKP-nahen Gruppen (die sich auf die amerikanischen Pershing-Raketen konzentrierten) und der unabhängigen Friedensbewegung (die auch gegen die sowjetischen SS20 zu Felde zog). Die gesplittete Kampagne erzielte zwar den größten Mobilisierungserfolg der 80er Jahre, aber hatte den geringsten Realeffekt: Die Nachrüstung wurde beschlossen und durchgeführt.

Für die anderen Konfliktthemen der 80er Jahre gilt ebenfalls: Das Bemühen einzelner Akteursgruppen, die angestrebten Veränderungen mit Bezug auf ein umfassendes Leitbild, eine besondere Weltanschauung, ein säkulares Problemszenario oder die Utopie einer besseren Welt zu propagieren, fand nur geringen Widerhall und war per Saldo mobilisierungshemmend. Es kollidierte mit der Vielfalt der involvierten und teilweise konfligierenden Beteiligungsmotive.

²¹ Renate Mayntz: Gesellschaftliche Umbrüche als Testfall soziologischer Theorie. In: Lars Clausen (Hg.): Gesellschaften im Umbruch. Verhandlungen des 27. Kongresses der DGS in Halle 1995. Frankfurt a.M.: Campus 1996, S. 141-153.

Etwas zugespitzt lässt sich sagen: Intellektuelle Orientierungs- und Erklärungsangebote – z.B. die Fokussierung auf Metaphänomene wie Pfadwechsel, Wandlungstypen, Entwicklungsrichtungen, diskrete Gesellschaftsmodelle oder auch nur das unschuldige Verlangen nach einer Einheit von Theorie und Praxis – erwiesen sich als wenig relevant, bestenfalls als unterhaltend; aber wenn ernsthaft vertreten, als dissoziierend. Das dokumentiert überzeugend das Schicksal der sog. Ökofundamentalisten in den Grünen.

Angesichts dieses Orientierungsdilemmas ist gelegentlich der Ruf nach einer neuen Utopie zu vernehmen. Denn in utopischen Konstruktionen mag manches zusammenpassen, was in der Wirklichkeit nie und nimmer koexistieren kann, z.B. soziale Gleichheit und die Autonomie der Individuen, oder Basisdemokratie und inklusive Kollektivinteressen. Tatsächlich impliziert die Utopie einer problem- und konfliktbereinigten Gesellschaft nicht die Vollendung demokratischer Prinzipien, sondern ist das genaue Gegenbild liberaler Demokratie.

Taugen Utopien nicht wenigstens als sinnvolle Richtungsweisung? Definitiv nicht. Irreale Ziele können schwerlich sinnvolle Handlungen begründen. Historische Erfahrungen belegen vielmehr die Indienstnahme von Utopien für die Ausgrenzung und letztendliche Ermordung ganzer Bevölkerungsgruppen – als vermeintliche Reaktionäre oder Volksfeinde. Wer dennoch heute Utopien eine positive Funktion zubilligt, sollte darlegen können, wie viel Selbstkritik seine Utopie zulässt und wie die negativen Folgen ihrer Verwirklichung reflektiert und im Realisierungsfall kompensiert werden (Saage 2012)²².

Mit dem Orientierungsnutzen philosophischer und soziologischer Zeitdiagnosen sieht es nicht viel besser aus. Selbst elaborierte Theoriegebäude wirken unterkomplex, wenn es darum geht, praktikable und gleichzeitig zielführende Handlungen auszuweisen, die der hochdynamischen Ereignisumwelt Rechnung tragen. Denn je mehr disparate Themen ein Theoriegebäude dank hoher Abstraktion zu inkorporieren vermag, umso weniger ist es in der Lage, Entscheidungen über konkrete Handlungen zu informieren.

Bedauerlicherweise existiert kein fruchtbares Korrespondenzverhältnis zwischen der logischen Stringenz allgemeiner Sozialtheorien und ihrem Informationswert für politische Praxis. Das Verhältnis ist vielmehr reziproker Natur: Je höher die Ansprüche an den Allgemeingrad und die Ästhetik einer Theorie, desto geringer fällt ihr praktisches Orientierungsvermögen aus. Und umgekehrt gilt: Je größer der Orientierungswert erfahrungswissenschaftlicher Theorien, desto lockerer ist ihre Verbindung mit den Aussagen und Kategorien allgemeiner Theorien (Wiesenthal 2008)²³.

Phänomene wie „Pfadwechsel“ oder „umfassender“ Wandel beruhen, sofern sie korrekt diagnostiziert werden, nicht auf den Ergebnissen einer ambitionierten Projektplanung, sondern auf den Kumulativwirkungen und der wechselseitigen Verstärkung bzw. Anschlussfähigkeit disparater Ereignisse, in der Regel solcher mit einem hohen Anteil von Koinzidenzen und (zufälligen) Cournot-Effekten. Diese lassen sich nicht *ex ante* prognostizieren, weil sie sich keinem antizipierbaren Kausalzusammenhang verdanken. Politisches Handeln, das sich dieses Umstands bewusst ist, bleibt darum notwendig den

²² Richard Saage: Keine ideale Gesellschaft mehr, nirgends. In: INDES 2012-2, S. 70-72.

²³ Helmut Wiesenthal: Optionensonde und Entscheidungshelfer. Zur unausgeschöpften Beratungskompetenz der Soziologie. In: Birgit Blättel-Mink et al. (Hg.): Beratung als Reflexion. Berlin 2008: edition sigma , 23-41.

Opportunitäten lokaler Kontexte verhaftet. Wird dennoch die prinzipielle Steuerbarkeit gesellschaftlicher, d.h. komplexer, Transformationen unterstellt, scheint unter der Hand ein Gesellschaftsbild im Spiel zu sein, das eher dem der Autokratie als der liberalen Demokratie verwandt ist.

4. Die Gegenwartsgesellschaft – kein Subjekt der Gesellschaftstransformation

Was spricht für die Annahme, dass sich Deutschland, Europa oder die Weltgesellschaft in einer Phase akuter Transformationen befinden bzw. solche bevorstehen? Nicht gerade wenig. Immerhin befinden sich alle westlichen Gesellschaften seit Beginn der Industrialisierung in beständigem Wandel. Und seit dem Eintritt einstiger Entwicklungs- und Schwellenländer in die Weltwirtschaft wurden Modernisierungsprozesse in Gestalt von Urbanisierung, Alphabetisierung, Verwissenschaftlichung und Industrialisierung ubiquitär. Nahezu jeder, der sich ein Bild von der stürmischen Entwicklung Südasiens machen konnte, kam unweigerlich zu der Einsicht, dass die Modernisierung der Welt erst jetzt ihrer Vollendung entgegen geht und nicht schon mit der „westlichen“ Moderne abgeschlossen war (Schmidt 2014)²⁴.

Die weltweiten Modernisierungsprozesse haben erhebliche Rückwirkungen auf die „modernen“ westlichen Länder. Zahlreiche der aktuell beobachteten Transformationsphänomene sind mit dem globalen Wandel verknüpft. Das gilt für den Umfang der CO₂-Emissionen, den Wandel der Arbeitsnachfrage, das technologische Innovationstempo, die Migrationsdynamik und selbst für das traurige Schicksal der großen Wildtierarten. Kein Zweifel, wir erleben die Transformation der Weltgesellschaft.

Allerdings sind die eintretenden Veränderungen nur zum geringeren Teil von national identifizierbaren Akteuren verursacht. Wurde die Transformationsdynamik der 80er Jahre überwiegend von politischen und gesellschaftlichen Akteuren betrieben, so beruhen die heutigen Transformationen vor allem auf Aggregatwirkungen des Handelns ökonomischer Akteure und internationaler Institutionen, die sich zum erheblichen Teil staatlicher Kontrolle entziehen.

Betrachten wir zunächst die Transformationschancen, wie sie oben in Bezug auf eine Vielzahl von Einzelthemen und –problemen angesprochen wurden. Dabei ist Zweierlei zu beachten. Erstens entsprechen den meistdiskutierten Transformationsgegenständen keine klar umrissenen Politikthemen, d.h. keine einfachen „policies“. Zweitens entfaltet der Transformationsbegriff sein analytisches Potential typischerweise in der Ex-post-Perspektive. Sein prospektiver Gebrauch kam erst in den postsozialistischen Transformationen auf, als Transformation mit absichtsvoller Steuerung und politischem Projektmanagement assoziiert wurde. (Ein Großteil der Kritik an der „Transformationspolitik“ bezog sich in diesem Sinne auf Widersprüche zwischen den Transformationszielen und Mängeln im Instrumenten- und Steuerungsverständnis.)

Vor diesem Hintergrund scheint es nicht sinnvoll, den Katalog politischer Probleme und Prioritäten mit einem prinzipiell steuerbaren Transformationsprojekt zu identifizieren. Weder

²⁴ Volker Schmidt: Global Modernity. Basingstocke 2014: Palgrave Macmillan.

lassen sich die wahrgenommenen Übel widerspruchsfrei in ein politisches Programm übersetzen. Noch würden die Strategie-, Politikentwicklungs- und Steuerungsfähigkeiten demokratischer Regierungen zur Umsetzung ausreichen. Selbst wohlmeinende Bemühungen würden bald an gravierenden Tradeoffs zwischen den Zielen auflaufen.

Offensichtlich wirkt die Fülle von Problemdiagnosen, katastrophischen Gefahren und Risikothemen auch nicht gerade als Aktivitätsstimulus. Vielmehr fordert sie zu sorgfältigen Risikokalkulationen auf und wirkt eher lähmend. Angesichts hoher Veränderungsrisiken werden selbst heftig beklagte Zustände als kleineres Übel hingenommen. Unter solchen Bedingungen tun rationale Akteure gut daran, das Eintreffen akuter Entscheidungslagen, also eine exogene Prioritätensetzung, abzuwarten, statt durch proaktives Handeln unkontrollierbare Nebenfolgen, z.B. abrupte Unterstützungsverluste, zu provozieren.

Der niemals abgeschlossene, sondern jederzeit von aktuellen Ereignissen verlängerte oder umgruppierbare Problemerkatalog mag zwar kritische Diskurse inspirieren, aber taugt wenig zur Konstruktion einer handlungsleitenden politischen Agenda. Deren Zustandekommen ist durch wesentlich mehr Faktoren bedingt als den Befunden der Zeit- und Gesellschaftsdiagnostik. Zwar finden letztere regelmäßig Eingang in die Formierung von Interessen und Handlungspräferenzen, sei es mit affirmativer oder defensiver Note. Doch haben als systemfunktional betrachtete Policies sowie Absprachen unter Regierungspartnern, internationale Verpflichtungen, Haushaltspläne und Ressourcenbeschränkungen und nicht zuletzt die Signale sanktionsfähiger Gruppen weitaus mehr Gewicht bei der Ausbildung der politischen Tagesordnung. Man mag sich zum Ziel setzen, diesen Abhängigkeiten der liberal-demokratischen Politik den Garaus zu machen. Aber mit dem Wechsel in das Feld utopisch-revolutionärer Aspirationen ist mehr verspielt als gewonnen.

5. Das minimalistische Steuerungsverständnis: zu anspruchsvoll?

Politisches Handeln erfolgt in Feldern strategischen Wettbewerbs – um Einfluss und Entscheidungsmacht, Wählerstimmen, Aufmerksamkeit, Problemdeutungen und mehr. Liberale Demokratien leiden außerdem darunter, „Fortschritt“ nur qua Kompromiss, d.h. Opfer an den eigenen Zielen, zu erlauben und jederzeit auf unerwartete und womöglich unbeherrschbare Ereignisse reagieren zu müssen. So ist es nahezu ausgeschlossen, dass Wahlprogramme, Koalitionsverträge oder Reformprojekte in einer Weise realisiert werden, die ihre Protagonisten befriedigt. Denn die Chancen jedes einzelnen, noch so begrenzten Politikziels leiden unter der Kopräsenz vieler weiterer, oft konkurrierender Ziele. Und keines der relevanten Ziele ist frei von unliebsamen trade-offs, wie z.B.:

- > mehr Einkommen für Rentner, auch wenn weniger für die Bildung bleibt?
- > höhere Steuern für Reiche, auch um den Preis ihrer Abwanderung ins Ausland?
- > mehr Förderung der Integration von Migranten, aber weniger für Erwerbslose?
- > Energieerzeugung ohne AKWs und Kohle, aber weniger Versorgungssicherheit?

Zudem gelingen die anspruchsvollsten Interventionen, die den Umbau zentraler Institutionen einschließen, nur nach einer mehr oder weniger ausgedehnten Durststrecke, d.h. um den Preis vorübergehender Wohlstandseinbußen. Fundamentalreformen mögen vielleicht in

Autokratien plan- und realisierbar sein. Unter den Bedingungen von liberaler Demokratie, Rechtsstaat und freien Medien sind sie allenfalls im Kontext von Krieg oder Naturkatastrophen zu haben.

Soviel zu den „einfacheren“ Themen, die im nationalen Rahmen behandelbar sind. Sie eignen sich vielleicht sogar für quantitative Kompromisse, die sukzessive Anpassungen bzw. Korrekturen erlauben. Erheblich komplexer sind Themen, die außer strategischer Klugheit, Alternativenbewusstsein und Erwartungsrationalismus auch verbindliche internationale Kooperation erfordern, etwa

- > koordinierte Besteuerung und Sozialstandards,
- > Abrüstungsverträge,
- > Sicherung globaler Ressourcen,
- > verbindliche CO₂-Reduktion u.a.m.

Wann und unter welchen Bedingungen solche Themen Realisierungschancen haben werden, ist unmöglich vorherzusagen. Denn ihr Erfolg hängt stärker als bei nationalen Themen von Entscheidungen souveräner Dritter ab. Und zwar von Dritten, auf deren strategische Wettbewerbssituation Externe so gut wie keinen Einfluss haben.

Der Vollständigkeit halber ist noch die gelegentlich anzutreffende Auffassung zu erwähnen, dass Unterlassung in manchen Fällen die bessere Alternative ist. Danach ist das historisch erreichte Leistungs- und Wohlfahrtsniveau des modernen Sozialstaats nicht nur als kontingent, sondern auch als genuin gefährdet zu betrachten. Angesichts demographischer und makroökonomischer Ungleichgewichte, unbeeinflussbarer Interdependenzen und erratischer Umweltereignisse sei es die Hauptaufgabe der Politik, einen als erträglich wahrgenommenen Systemzustand zu bewahren, statt ihn mit gutgemeinten, aber riskanten Innovationen aufs Spiel zu setzen. Ist es doch erst drei Jahrzehnte her, dass reformbegeisterte Regierungen ihre Steuerungseuphorie zugunsten ungeliebter Spar- und Liberalisierungsprogramme aufgeben mussten. Selbstbescheidung mag dann als die bessere Alternative erscheinen.

Doch sollte der Blick in die Geschichte nicht zu Trübsinn verleiten. War nicht die Schaffung der modernen Sozialstaaten ein ähnlich anspruchsvolles und schwieriges Projekt wie heute die Rettung der Welt aus den Händen einer selbstsüchtigen Finanzelite? Hier sei noch einmal an Wolfgang Streecks *worst case*-Szenario der nahen Zukunft erinnert:

Der heutige Kapitalismus ist aus den Fugen geraten. Seine eingebauten Stabilisatoren sind erodiert. Fünf Faktoren wirken auf ein nahes Ende der sozialverträglichen Konstellation hin:

- > stagnierendes Wachstum,
- > oligarchische Umverteilung zugunsten der Superreichen,
- > Plünderung der öffentlichen Sphäre (durch Steuerprivilegien und Privatisierung),
- > unkontrollierbare Korruption (v.a. im Rahmen der Finanzialisierung der Kapitalakkumulation) und
- > die globale Anarchie (Streeck 2015).²⁵

Angesichts dieses Szenarios sollte man nicht leichtfertig die Unmöglichkeit rettender Eingriffe beschwören. Das zweifellos bescheidene Selbstgestaltungspotenzial der Gesellschaft gänzlich zu negieren, ist keine Tugend. Übereilte Resignation könnte etwaige

²⁵ Wolfgang Streeck: Wie wird der Kapitalismus enden? Teil II, S. 113 (a.a.O.).

Eingriffschancen verspielen. Zumindest sollten interessierte Akteure gefasst sein, günstige Gelegenheiten zu erkennen und zu testen.

In einem Essay über Theorien des demokratischen Kapitalismus skizziert Claus Offe (2013) vier denkbare Entwicklungen am Ende der fruchtbaren Koexistenz von Demokratie und Kapitalismus: (1) die Ausbreitung unkonventioneller, aber im Wesentlichen friedlicher Formen politischer Partizipation, (2) gelegentliche Ausbrüche gewaltsamer Massenproteste, (3) die weitere Zunahme des xenophobischen und sozialprotektionistischen Rechtspopulismus sowie (4) die Suche nach „neuen und zusätzlichen Institutionen“ und deliberativen Verfahren.²⁶

Es ist diese vierte Alternative, auf deren Erfolgsbedingungen die abschließenden Feststellungen gemünzt sind. Ihren erfahrungswissenschaftlichen Hintergrund bilden Studien über die Ersteinführung von sozialstaatlichen Sicherungssystemen in westeuropäischen Ländern am Ende des 19. und zum Anfang des 20. Jahrhunderts (Krankenversicherung, Invaliditätsrente, Arbeitslosenversicherung). Überflüssig zu sagen, dass die folgenden sechs Punkte alles andere als eine erschöpfende Behandlung des Themas bilden. Gemeinsames Merkmal ist die Annahme, dass die Risiken des Unterlassens unter Umständen die Risiken des Handelns überwiegen. Denn die Enthaltungsoption impliziert den Verzicht auf die Chance, aus Fehlern zu lernen, und auf die Nutzung unerwarteter Gelegenheiten samt innewohnender Anschlussoptionen.

(1) Anspruchsvolle Reformpläne sollten nicht dem Parteienwettbewerb geopfert werden, z.B. als Themen des politischen Lagerkonflikts. Sie benötigen vielmehr Anschlussstellen außerhalb des eigenen Lagers, damit sie den Simplifikations- und Negationsanreizen des politischen Wettbewerbs entgehen. Das gilt insbesondere für Projekte, die (noch) wenig öffentliche Unterstützung genießen bzw. als Antwort auf nicht gestellte Fragen empfunden werden. Dem steht regelmäßig der hohe Identitäts- und Reinheitsbedarf politischer Gemeinschaften entgegen. Deren Mitglieder sollten jedoch beachten, dass die politische Handlungswelt oft geringeren Konsistenzanforderungen unterliegt als das Innenleben der Akteure. Was letzteren als widersprüchlich gilt, mag sich im politischen Prozess durchaus als verträglich und förderlich erweisen.

(2) Widersprüche zwischen den Weltbildern konkurrierender Akteure müssen kein Kooperationshindernis sein. Deshalb sollten keine hohen Ansprüche an die Homogenität einer Befürworterkoalition formuliert werden. Insbesondere ist Toleranz für abweichende Positionen bei anderen als den Kooperationsthemen geboten, aber auch Offenheit für alternative Konzeptionen des Kernthemas. Denn die konkrete Form der Realisierung entscheidet sich in der Regel nach Maßgabe künftiger Entscheidungssituationen und der Parameter des „window of opportunity“. Viel wichtiger als die Homogenität idealer Absichten ist die Fähigkeit der Reformer, *windows of opportunity* zu entdecken und zu nutzen. Unter Umständen ist es möglich, selbst Gelegenheitsfenster zu schaffen, z.B. indem das

²⁶ Claus Offe: Zweieinhalb Theorien über den demokratischen Kapitalismus. In: eurozine, 22.11.2013. <http://www.eurozine.com/articles/2013-11-22-offe-de.html> (10.03.2014).

Reformprojekt mit Themen aus anderen Politikbereichen verkoppelt wird – oder belastende Kopplungen aufgelöst werden.

(3) Bei der Vorbereitung von Gelegenheitsfenstern, z.B. durch kompromisstaugliche Schubladenkonzepte und Organisationsgrenzen überschreitende Kommunikation, haben sich besonders begabte „politische Unternehmer“ bewährt. Die Erkundung von Einigungschancen im Überschneidungsbereich von Themen und Präferenzen war regelmäßig eine individuell zuschreibbare Leistung. Sie unterstreicht die besondere Rolle „politischer Unternehmer“ als Initiatoren, Verhandler, Bündnisstruktureure, Öffentlichkeitsarbeiter und – ganz allgemein – maximal komplexe Prämissensysteme. Ihre Arbeitsweise korrespondiert einer Projektwerkstatt, in der Ideen ventiliert, instrumentiert und zu abrufbaren Optionen entwickelt werden können.

(4) Solange es an einer ausreichenden Unterstützerkoalition („advocacy coalition“) mangelt, sollten anspruchsvolle Reformprojekte nicht in einen eng umrissenen Zeithorizont, z.B. den einer Legislaturperiode oder eines Katastrophenszenarios, gestellt werden. Ebenso wenig sinnvoll ist eine Vorfestlegung auf präzise Endzustände des Projekts und „rote Linien“ der Kompromissfindung. Vielmehr sollte es im frühen Stadium v.a. um den sachlichen und normativen Kern des in Frage stehenden Projekts gehen, d.h. seine grundlegenden Eigenschaften, Flexibilitätspotenziale und die glaubwürdige Beherrschbarkeit der unvermeidlichen Risiken. Auch funktionale Alternativen sollten im Spiel bleiben. Priorität verdient die Förderung breiter, von Organisationsgrenzen und -identitäten unbehinderter Diskussionen. Das gelingt nicht als Abarbeitung eines Masterplans, sondern – im Sinne von Elionor Ostrom (1999)²⁷ – als Serie von Experimenten mit der sozialen Wirklichkeit. Reformprojekte, die echte Innovationen bzw. einen Pfadwechsel beinhalten, müssen zunächst den ihnen entsprechenden Deutungsrahmen plausibilisieren, um auf diese Weise die „Grenzen des gesellschaftlich Akzeptablen“ (Nullmeier 1993)²⁸ zu erweitern.

(5) Projekte, die „bewährte“ Pfade verlassen, leiden in besonderem Maße unter der mangelhaften Planbarkeit des Interventions- bzw. Steuerungserfolgs. Denn die hohe Varietät der Randbedingungen erschließt sich keiner deduktiven Politik- oder Sozialtheorie. Letztere verdanken ihre logische Stringenz in aller Regel einem eher grob gerasterten Wirklichkeitsverständnis. Nicht selten scheint das Inspirationspotential historischer Erfolgsgeschichten unvergleichlich größer als das von gesellschaftstheoretischen Vermutungen über die Erfolgsbedingungen intendierten Wandels. Theorieambitionen finden ein lohnenderes Feld, wenn sie sich auf die oft unterschätzten Partialprobleme politischer Aktion richten, z.B. Fragen der Akteurkonstitution und –selbststeuerung, d.h. die Möglichkeiten von Akteuren, mit Umweltunsicherheit, strategischen Gegenspielern und hoher Entscheidungskomplexität rational umzugehen.

²⁷ Elionor Ostrom: Coping with Tragedies of the Commons. Annual Review of Political Science, 2 (1999), S. 493-535.

²⁸ Frank Nullmeier: Wissen und Policy-Forschung. In: Adrienne Héritier (Hg.): Policy-Analyse. PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 184.

(6) Innovationsgeschichten aus westlichen Industrieländern zeigen, dass es in der Endphase institutioneller Transformation häufig notwendig war, den Eigeninteressen und Identitätskonzepten beteiligter Akteure Tribut zu zollen, um die sachlich-problembezogenen Aspekte unbeschadet zu lassen. Das geschah z.B. durch Zugeständnisse in ideologisch bedeutsamen Details oder bei der Verteilung von Kontrollmacht. Eventuell ließ sich auch ein Koppelgeschäft über die Grenzen des betroffenen Politikbereichs hinweg organisieren. So wurden beispielsweise die frühen Sozialreformen in Deutschland, Dänemark und Schweden erst nach expliziten *deals* mit den Verfechtern spezieller Finanz- oder Zollpolitiken verabschiedet. Hierin zeigt sich ein wichtiger Aspekt der Strategiefähigkeit politischer Akteure, nämlich, dass sie die Details ihrer gesellschaftlichen Gestaltungsambition dem Hauptziel ihres Transformationsprojekts unterzuordnen verstehen, d.h. ihre politischen Prioritäten als abhängige Variable der Situation zu behandeln vermögen.

Diese kursorische Liste nützlicher Erfahrungspartikel reicht leider nicht aus, um der Vorstellung einer gesteuerten Transformation prinzipiell gute Chancen zu bescheinigen. Nur eine kleine Menge dessen, was nötig erscheint, mag sich trotz heftigen Bemühens als möglich herausstellen; und vieles, was möglich ist, verdient nicht, realisiert zu werden. Das politische Handlungsfeld ist typischerweise von enormen Inkongruenzen im Verhältnis von Reformbedarfen, Reformprogrammen und mehrheitsfähigen Koalitionen bevölkert. Doch sollte das die Wahrnehmungen der Akteure nicht derart trüben, dass kurzzeitig auftauchende Gelegenheiten ungenutzt verstreichen.