

Helmut Wiesenthal

Reformakteure in der Konjunkturfalle – Zur gegenläufigen Entwicklung von theoretischem „Wissen“ und praktischem Wollen¹

Einleitung

In einem Beitrag über politische Themenkonjunkturen findet sich die graphisch illustrierte These von der gleichzeitigen Präsenz dreier sich in ihren Wirkungen saldierender zyklischer Prozesse (Ruß-Mohl 1993: 365). Extrem kurzfristigen Schwankungen unterliegen danach die vom hohen Aufmerksamkeitswert des Neuen bestimmten Themenangebote der Medien. Sie konfrontieren die Pressesprecher der Parteien mit einer mindestens wöchentlich, oft sogar täglich wechselnden Agenda. Eine mittlere Frequenz weisen die dezidiert als Entscheidungsthemen ausgewiesenen Reformbedarfe und -projekte aus, die den „issue cycle“ der Politik bilden; ihre Lebensdauer bemisst sich nach Jahren und übersteigt oft die Dauer der Legislaturperiode. Die niedrigste Frequenz hat dagegen der Wandel von allgemeinen Orientierungen. Die langwelligen Grundschwingungen, denen allgemeine Wertorientierungen, politische Philosophien folgen, überdauern nicht selten den Wechsel der Generationen. Nach ihnen bestimmen sich die kaum mehr hinterfragten Grundwerte und Leitideen der Politik, z.B. vom Verhältnis von Staat und Gesellschaft, von Charakter und Umfang der Staatsaufgaben oder allgemeinen Verfahrensprinzipien.

1 Für wertvolle Hinweise zur Überarbeitung des Manuskripts danke ich Julia Wendel.

Wie auch immer man sich die Interaktion der drei Konjunkturzyklen vorstellen mag, man geht gewiss nicht fehl mit der Annahme von i.d.R. asymmetrischen Einflussbeziehungen zwischen ihnen. Während die kurzwelligen Schwingungen von erratischen Ereignissen und der umherschweifenden Aufmerksamkeit der Akteure angestoßen sind, folgen sie doch gleichzeitig der langwelligen Konjunkturkurve. Sie mögen zwar deren Verlauf modulieren, sind aber nicht imstande, die formbestimmenden Parameter Frequenz und Amplitude zu verändern. Dagegen scheinen die langwelligen Schwingungen erheblichen Einfluss auf die Themen des (mittelwelligen) „issue cycle“, z.B. die Art und Weise ihrer ideologischen Einfärbung und normativen Interpretation, zu haben. So waren beispielsweise der Parteienwettbewerb und populäre Interpretationen des politischen Konflikts in der Weimarer Republik noch stark von antagonistischen Konfliktbegriffen und jenen eschatologischen Heilslehren geprägt, deren Konjunktur in der Emanzipationsphase der Arbeiterbewegung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eingesetzt hatte.

Weitere Beispiele für die Prägung der aktuellen Themenkonjunktur durch die länger anhaltende, sich aber dennoch allmählich wandelnde Grundstimmung finden sich in vielen Themenfeldern der sog. Reformpolitik. Auch hier waren Problemdiagnosen (und sind teilweise noch) in Begriffen kodiert, die den Weltbildern sozialer Bewegungen aus der Frühzeit des industriellen Konflikts entstammen. Das gilt beispielsweise für die bis in die jüngste Vergangenheit vorgenommene Interpretation der Umweltproblematik im Lichte emphatischer Markt- und Kapitalismuskritik, desgleichen für die Thematisierung des Wohlstandsgefälles zwischen reichen Industrie- und armen sog. Entwicklungsländern. Erst im Laufe des letzten Jahrzehnts wich die grobkörnige Kausalerklärung vom Typ „Das sind alles Folgen des Kapitalismus“ einer differenzierten Betrachtung der konkreten historischen Verursachungsbedingungen. So unterschiedlich deren Ergebnisse auch ausfallen mögen, so machen sie doch immer wieder eines deutlich: dass der zuvor einem vermeintlich „erklärenden“ Generalkonzept leichtfertig subsumierte Sachverhalt Resultat einer Vielzahl von institutionellen und prozessualen Variablen von beträchtlicher Merkmalsvarianz ist.

Die Interferenz mittelfristiger Themen- und langfristiger Ideenkonjunkturen ist ein theoretisch trivialer, aber phänomenologisch und hinsichtlich seiner Wirkungen vertrackter Sachverhalt. Statt hier noch weitere Belege seiner

Allgegenwart anzuführen, sei auf einen Umstand aufmerksam gemacht, der Beobachtern und Betroffenen leicht entgehen mag: So gewiss der dynamische Charakter des Verhältnisses von mittel- und langfristigen Konjunkturen ist, so schwierig ist es doch, anhand einer Momentaufnahme festzustellen, ob sich die „langwellige“ Idee gerade im Aufstieg oder Abschwung befindet. Insoweit Anlässe und Themen des politischen Handelns einer eigenen Logik, nämlich der des „issue cycle“ unterliegen, also keineswegs bloße Epiphänomene der langfristigen Grundstimmung sind, mag sich zwischen dem programmatischen Anspruch der Akteure einerseits und der ihre Erfolgchancen (mit-)bestimmenden Ideenkonjunktur andererseits ein mehr oder weniger glückliches Entsprechungsverhältnis einstellen. Im günstigeren Fall mögen Akteursprofil und Ideenkonjunktur konvergieren, unter weniger günstigen Bedingungen driften sie u.U. weit auseinander.

Besonders gravierend scheinen Situationen, die durch gegenläufige Dynamiken bestimmt sind. Während beispielsweise die Akteure im Begriff sind, sich einer ihrem ursprünglichen Anliegen ungünstigen Ideenkonjunktur anzupassen, was i.d.R. ein Prozess von mehreren Jahren ist, mag die langwellige Konjunkturkurve ihren Höhepunkt überschritten haben und ein allmählicher Bedeutungsverlust der als Anpassungsziel erkorenen Ideen einsetzen. Wird der Wandel der „herrschenden“ Ideen wiederum erst mit erheblicher Verspätung vom Akteur erkannt, so besteht die Gefahr einer neuen Inkongruenz, nun aber mit umgekehrter Verteilung der Vorzeichen: „Wer zu spät kommt, den bestraft das Leben“ – oder die Verkünder von Schlimmerem als Spruchweisheiten. Politische Akteure, deren Gestaltungsanspruch über den Horizont der Tagesaktualitäten hinausgreift, bedürfen deshalb einer gewissen Sensibilität für die Gelegenheiten und Risiken, mit denen die langwellige Ideenkonjunktur sie konfrontiert. Es handelt sich um ein Feld, dessen Beobachtung zu wichtig ist, um es allein den Experten der Ideenproduktion oder der professionellen Politikberatung zu überlassen.

Langer Rede kurzer Sinn: Am Anfang des ersten Jahrzehnts eines neuen Jahrhunderts und am Ende der ersten Regierungsperiode der Partei Bündnis90/Die Grünen auf Bundesebene spricht einiges für die Vermutung, dass die Partei im Begriff ist, den Kontakt zum aktuellen Stand der Ideenkonjunktur zu verlieren, während sie sich noch um ihre Anpassung an einen zunehmend überholten Stand des Wissens und normativen Meinens bemüht. Seit längerem bestrebt, sich den politischen Realitäten zu öffnen, ist sie auf dem

Weg einer Ideenkonjunktur Tribut zu zollen, die ihren Höhepunkt überschritten hat und nicht mehr allzu lange Bestand zu haben verspricht. Würde sie auf dem eingeschlagenen Pfad fortschreiten, werden sich ihre Bestands- und Erfolgsbedingungen nicht, wie vielleicht gutgläubig angenommen wird, verbessern, sondern vermutlich nachhaltig verschlechtern.

Diese Prognose ist alles andere als „sicher“. Sie ist jedoch eine Quintessenz von Überlegungen auf der Grundlage von Beobachtungen, welche in Teilgebieten der Sozialwissenschaften angestellt wurden und die mit großer Wahrscheinlichkeit auch in die Sphären des politischen Denkens durchsickern werden. Gleichwohl bieten die folgenden Darlegungen keine „Beweise“, sondern verweisen in erster Linie auf empirische Sachverhalte, die es verdienen, kritisch geprüft zu werden. Ihre Prüfung und Diskussion möge dazu anregen, dem Möglichkeitsraum intentionalen politischen Gestaltens wieder mit größerer Neugier als in der Vergangenheit zu begegnen. Dass es sich dabei nicht um einen Raum mit festgezurrten Grenzen handelt, dürfte aus dem vorher Gesagten deutlich geworden sein. Deshalb empfiehlt sich seine laufende Vermessung gerade jenen Akteuren, die politische Gestaltungsansprüche und den Begriff der Institutionenpolitik noch nicht aufgegeben haben.

Die historische Idee der „großen“ Reform

Es ist kein Geheimnis, aber vielleicht schon etwas in Vergessenheit geraten, dass die Grünen, als sie Ende der siebziger Jahre durch erste Wahlerfolge auf sich aufmerksam machten, in vieler Hinsicht ein „Kind der Zeit“ waren. Das gilt auch für das am Ende der 1970er Jahre noch dominierende Verständnis von der prinzipiellen Realisierbarkeit „großer“ Reformen. Gewiss, die Grünen wandten sich entschieden gegen den „Machbarkeitswahn“ umwelt- und gesellschaftspolitisch ignoranter Technokraten, die dem naiven Fortschrittsmythos huldigten und etwaige Neben- und Spätfolgen ihres Tuns als bedeutungslos ausgaben. Bevorzugte Gegenstände der „grünen“ Kritik waren das einem Maximierungsgebot unterliegende Wirtschaftswachstum und die staatlich protegierten Hochtechnologien in der Energie-, Chemie- und Rüstungsproduktion. Aber so emphatisch die grüne Industrie- und Zivilisationskritik

auch ausfiel, sie war selbst von einem nicht minder emphatischen Machbarkeitsbegriff – und zwar hinsichtlich des für notwendig gehaltenen Kurswechsels – geprägt.

Das („Saarbrücker“) Bundesprogramm von 1980, das erst im Frühjahr 2002 von einem aktualisierten Grundsatzprogramm abgelöst worden ist, sah in den verschiedenen Bereichen grüner Reformpolitik tiefgreifende Veränderungen von Wirtschaft und Gesellschaft vor. Mit lakonischer Selbstverständlichkeit schlossen sie manches ein, was zuvor Kernbestandteil der sozialistischen Programmatik war. Letztere war mehrere Jahre lang der Bezugspunkt einer einflussstarken Strömung im grünen Ideenpool, des Ökosozialismus. Konzentrierten sich deren prominenteste Vertreter auf das Kenntlichmachen der Ursachen alles Schlechten dieser Welt,² so beschäftigte sich der pragmatischere Flügel der am „Grundwiderspruch“ orientierten Grünen mit den Reformprojekten, die sich eine gemeinsame Regierung mit der SPD vorzunehmen hätte (Scherer/Vilmar 1985). Sie schlossen u.a. die Einführung von Wirtschaftsdemokratie und Investitionslenkung, der 30-Stunden-Woche, eines „anderen“ Gesundheitswesens und alternativer Verteidigungskonzepte ein. Auch das Plädoyer der sog. Realpolitiker „Für einen grünen Radikalreformismus“ (Fischer 1983) versprach nicht weniger als den „Umbau der Industriegesellschaft“ (Fischer 1989). Und selbst die Teile der Grünen, die sich dem „Prinzip Leben“ statt expliziter Institutionenpolitik verpflichtet sahen (vgl. Hasenclever/Hasenclever 1982; Kelly 1983), waren keineswegs reformpolitisch anspruchslos. Sie thematisierten die zivilisatorischen Widersprüche und warben um Einsicht in die Notwendigkeit eines gründlichen Wandels. Dass sie so wenig Interesse an den konkreten Projekten einer gesellschaftlichen Totalreform zeigten, hatte seine Ursache in einem realistischen Verständnis des Strategie- und Zeitbedarfs: Man wusste um die Unvermeidlichkeit des weiten Umwegs über das Denken und Handeln der Individuen.

Die Ziele des Radikalreformismus und die Interventionsrhetorik des „Umbauprogramms“ von 1986 prägten das Erscheinungsbild der Grünen über die 1980er Jahre bis zur Vereinigung mit Bündnis 90. Dabei besaßen die Grünen niemals das Monopol auf den Topos der Radikalreform. Vielmehr

2 „Nur die Befreiung der Arbeit von der Herrschaft des Kapitals ermöglicht (...) auch die Befreiung der Natur“ (Ebermann/Trampert 1984: 211).

war die politische Reflexion auf das „ganz Andere“ Bestandteil der Ideenwelt aller Linksparteien seit dem Aufschwung der Arbeiterbewegung im 19. Jahrhundert. Sie bestimmte das programmatische Anspruchsniveau der oppositionellen SPD wie auch der westdeutschen Gewerkschaften, die erst im Untergang des Realsozialismus ihren Frieden mit der Wirklichkeit des Kapitalismus machten (Wunder 1989). Selbst manche Wahrnehmung des Zusammenbruchs der DDR war noch von der Vorstellung einer politisch inszenierten Alternative zum realen Kapitalismus geprägt. „Der Weg zu einer sozial entwickelten Form des Kapitalismus scheint eher länger zu sein als der zu einem sich entwickelnden, innovationsfähigen Sozialismus“, mutmaßten die Autoren des Umbaupapiers der SED/PDS-Reformer (Land (Hg.) 1990: 60).

Die Vorstellung von der Möglichkeit politischer Entscheidungen, die Lebensverhältnisse zum Besseren zu wenden, gehört zur Moderne wie das Wahlrecht zur Demokratie. Wie die Fortschrittsidee selbst ist sie ein Kind der Aufklärung und – darum, möchte man sagen – von paradoxem Charakter. Der Gedanke einer Selbstgestaltung der Gesellschaft im Medium demokratischen Entscheidens ruht auf zwei Säulen, die sich nicht selten im Wege stehen: einerseits auf der Annahme kontingenter gesellschaftlicher Ordnungen, die politisch konstruierbar und implementierbar sind, andererseits auf dem Prinzip einer die jeweilige Ordnung unbeschadet lassenden Austauschbarkeit ihrer Hüter, d.h. der Machtausübenden. Diese doppelte Kontingenz, mit welcher „demokratische“ Sozialisten Schwierigkeiten haben, weil sie die Möglichkeit einräumen müssen, dass auch die „beste“ aller Ordnungen samt ihrer Hüter abgewählt werden kann, sorgt für Turbulenz im Reich der Ideen. Wo immer Fortschritt und demokratische Gestaltung zusammengedacht wurden, bedurfte es eines Dritten, um sich eine gleichermaßen wünschenswerte wie „gemachte“ Gesellschaft vorzustellen: der Idee eines alle Gesellschaftsmitglieder einenden Ziels.

Die von demokratischen Reformern verfochtenen Ziele durften folglich nicht exklusiver Natur sein, sondern mussten als universell konsensfähig gelten, nicht zuletzt auch, um breite Unterstützung zu finden. Das widerspricht bekanntlich dem überlieferten Verständnis von Klassenpolitik. Während letztere auf die Überwindung ihrer Feinde in einem antagonistischen Nullsummenkonflikt zielte, hat moderne Reformpolitik dem Kriterium der Pareto-Optimalität zu genügen. Damit ist zwar die Idee des Gewinnens auf Kosten

anderer nicht für immer aus der Welt geschafft, aber ihrer Praktikabilität sind enge Grenzen gezogen. Demokratische Reformpolitik wird deshalb nicht zufällig mit positiven – und möglichst hohen – Wachstumsraten assoziiert, die zu ermöglichen das vornehmste Ziel der Politik ist.

Dabei galt die Rezeptur der Wachstumsförderung im Allgemeinen und speziell die des Keynesianismus zunächst allein der Dämpfung konjunktureller Schwankungen durch die kontrazyklische Einnahme- und Ausgabenpolitik. Wachsende Staatsaufgaben, das wichtigste der dafür infrage kommenden Mittel, übten bald enorme Attraktivität auf die Befürworter jeglicher Art von Reformpolitik aus. Das zweckbezogene Interesse an konjunktureller Nivelierung machte einem nicht minder großen Interesse am Gebrauchswert der „keynesianischen“ Mittel Platz. So wurden „soziale Reformen“ zum Pendantbegriff des Keynesianismus. Ein breiter Strom von Reformvorschlägen bewirkte die Wiederbelebung des Selbstgestaltungsgedankens, der in Schlüsselbegriffen wie „staatliche Planung“ und „aktive Politik“ beredten Ausdruck fand (vgl. Scharpf 1972 und Mayntz/Scharpf 1973).

Die Ära des praktischen Reformoptimismus war überraschend kurz. Datiert man ihren Beginn auf die Verkündung von vier gleichrangigen Zielen der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Stabilitätsgesetz von 1967, so währte sie kaum länger als eine Dekade. Schon zum Amtsantritt des Kabinetts Helmut Schmidt 1974 gab es Anzeichen der Erschöpfung politischer Möglichkeiten angesichts eines nach wie vor umfangreichen und erst in Teilen abgearbeiteten Programms der staatlichen Gesellschaftsmodernisierung. Die unbearbeitet gelassenen Teile und ihre aktuellen Fortschreibungen bildeten seitdem die Erblast jeder Reformpartei im Mitte-Links-Spektrum.

Wenn Linksparteien ihre Besonderheit, d.h. ihre politische Identität, vor allem an dem probleminduzierten „Reformwillen“ demonstrieren, haftet ihrem Selbstverständnis stets ein Moment des Kontrafaktischen an. Ist doch der Reformwille i.d.R. ein Epiphänomen des Mangels an Reformmitteln. Dementsprechend wurden viele Reformprogramme der letzten Jahrzehnte vor dem Hintergrund einer ausgesprochen *ungünstigen* Reformkonjunktur propagiert. Der Mangel an Mitteln wurde fast zum Qualitätsausweis des Willens. Dass dann auch konservativ-liberale Regierungen beim Versuch der restlosen Umsetzung ihrer Vorstellungen scheiterten, tat der Hypostasierung der Reformansprüche kaum Abbruch. Erst am Ende der 1990er Jahre zeichnete sich eine Anpassung der Reformer an die reformwidrigen Umstände ab.

Nun gilt der Hinweis auf die Grenzen des Machbaren nicht mehr als Indiz mangelnden Willens, sondern ist Beleg politischer Ehrlichkeit.

Als die rot-grüne Regierung Ende 1998 ins Amt kam, signalisierte zwar der kleinere Partner noch eine schwache Präferenz für anspruchsvolle Reformen, aber schon die Formulierung von einer „neuen Republik“ (Kerstin Müller), zu der man aufbrechen wolle, drückte ebensoviel Bescheidenheit wie Ambition aus. Die harsche Reaktion der Öffentlichkeit auf die Magdeburger Parteitagsbeschlüsse, die u.a. eine prohibitive Kraftstoffbesteuerung vorsahen, hatte die Reformbegeisterung stark gedämpft. Nach dem ambivalenten Echo auf den Atomausstieg, die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und seit längerem angestrebte Modernisierungen in verschiedenen Bereichen gilt die Reformtoleranz der Wählerschaft als ausgereizt. Für alle weitergehenden Projekte, insbesondere solche, welche die Ursachen der verfestigten Arbeitslosigkeit – und damit auch vertraute institutionelle Ordnungen – berühren, fehlt es an ausreichender Unterstützung.

Im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 scheinen Nüchtern- und Bescheidenheit noch deutlicher als jemals zuvor die wichtigsten Qualitätsmerkmale politischer Programme zu sein. Das Äußerste, was Bewerber um die Regierungsmacht zu offerieren wagen, ist – wie in den meisten Bundestagswahlkämpfen seit 1983 – die Modifizierung einiger Regulationen der Vorgängerregierung, die das schmale Feld der Konterreform nicht überschreiten. Wiederwahlambitionen sind damit schwerlich zu begründen. Riskierte es die amtierende Regierung, dezidierten Reformabsichten Profil zu verleihen, so würde sie nicht nur nach den Gründen ihrer Untätigkeit in der Vergangenheit gefragt, sondern auch als Risikoquelle eigener Art identifiziert. Damit dürfte die Kurve der Reformbereitschaft politischer Akteure auf einem Tiefpunkt angelangt sein.

Gleichzeitig hat die Politik, so scheint es, eine tiefe Kluft zwischen der politischen und der wissenschaftlichen Bewertung von Reformchancen überwunden. Denn vom Standpunkt der einschlägigen Wissenschaften aus betrachtet, war der Reformdiskurs der Politik schon seit langem hohl und haltlos.

Die wissenschaftliche Reformskepsis

Prinzipielle Skepsis gegenüber der Vorstellung einer planmäßigen Umgestaltung der Gesellschaft artikulierte sich schon bald nach dem Zweiten Weltkrieg. In einem 1959 publizierten Aufsatz kontrastiert Charles E. Lindblom zwei Methoden politischer Planung: das Standardmodell der rationalen Nutzenmaximierung im Verhältnis von Zweck und Mitteln einerseits und die in der Praxis bevorzugte Methode des pragmatischen Vergleichs der gegebenen Alternativen andererseits. Das Standardmodell würde zwar die wissenschaftlichen Theorien dominieren, aber in der administrativen und politischen Praxis folge man ausschließlich der pragmatischen Vergleichsmethode. Weil kaum jemals alle benötigten Informationen vorliegen und eine konsistente Präferenzordnung nur höchst selten gegeben sei, wären die Praktiker im Regelfall außerstande, zwischen Zwecken und Mitteln korrekt zu unterscheiden. Stattdessen verglichen sie alternative „Pakete“, die typische Kombinationen aus Zwecken und Mitteln darstellen. Angesichts derart ungenügender Voraussetzungen, d.h. der Unsicherheit über so viele Entscheidungsparameter, sei die als Durchwursteln („muddling through“) apostrophierte Pragmatik die einzige praktikable Methode.

In dem zu einiger Berühmtheit gelangten Aufsatz über die Wissenschaft des Durchwurstelns verwies Lindblom unter anderen auf Herbert A. Simon, der unter dem Titel „Models of Man“ bereits 1957 eine Sammlung von Studien über die Grenzen rationalen Handelns vorgelegt hatte. Sie begründen das Konzept der *bounded rationality*, auf dem heute große Teile der Mikroökonomie, der Managementlehre und der Politikwissenschaften aufbauen. Es geht von der begrenzten Kapazität des individuellen Aufmerksamkeits- und Informationsverarbeitungsvermögen aus und erklärt die Unmöglichkeit der strikt rationalen, d.h. die Maximierung des Nutzens ermöglichenden Handlungswahl. Unter den rationalen Reaktionen auf das Komplexitätsgefälle zwischen dem Handelnden und der Handlungswelt sind insbesondere drei hervorzuheben: die *heuristische Exploration* der bestehenden Optionen, die *Sequenzialisierung* komplexer Vorhaben in überschaubare Einzelschritte und die Selbstbeschränkung des Akteurs auf *befriedigende* (anstelle von maximalen) Nutzenniveaus, d.h. die Zurückverlagerung des entscheidenden Kriteriums aus der „objektiven“, aber intransparenten Umwelt in die Sphäre der subjektiven Anspruchsbildung.

Das Konzept *bounded rationality* erwies sich als ausgesprochen fruchtbar bei der Analyse des Entscheidungsverhaltens von Managern, Administratoren und Politikern, insbesondere wenn es sich um Kollektiventscheidungen in öffentlichen Institutionen handelt. Die von mancherlei Zufällen und wechselnder Aufmerksamkeit der Beteiligten bestimmten Entscheidungsprozesse finden im „garbage can model of decision-making“ (Cohen u.a. 1972) eine prägnante Beschreibung. An sie konnte auch der neo-institutionalistische Ansatz der Politikwissenschaft anknüpfen, der auf den Einfluss von Tradition, Routinen und einer situativen „Logik der Angemessenheit“ (March/Olsen 1989) abstellt. Wie die übrigen Spielarten der *bounded rationality* thematisiert er die Orientierungen und Entscheidungsweisen, welche die Akteure in Anspruch nehmen, um subjektiv befriedigende Antworten auf objektive Rationalitätshindernisse zu finden.

Im Laufe der 60er Jahre erfuhr die Botschaft des rationalitätskritischen Ansatzes weitere Unterstützung durch die Einsichten, die die Public Choice-Theorie vermittelte. Zwei Erkenntnisse über Besonderheiten des kollektiven Entscheidens erwiesen sich als besonders stimulierend: das *collective action*-Problem (Olson 1965) und die *social choice*-Problematik (Arrow 1963). Ersteres thematisiert die Wirkungen des „rationalen“ Trittbrettfahreranreizes auf Organisationen, die Kollektivgüter produzieren, d.h. Nutznießer außerhalb des Kreises der Beitragleistenden haben. Um die lähmende „Logik des kollektiven Handelns“ zu überwinden, bedürfen Mitgliederverbände, wie z.B. politische Parteien, besonderer Praktiken, um Mitglieder zu gewinnen und zu motivieren. Alle dafür geeigneten Maßnahmen, z.B. private Anreize, exklusive Überzeugungen oder charismatische Führer, haben Rückwirkungen auf die Organisationspraxis und die tatsächlich verfolgten Ziele.

Die *social choice*-Problematik resultiert aus der Unterschiedlichkeit der individuellen Präferenzen. Weil sich ungleiche Präferenzordnungen nicht in einem widerspruchsfreien Zielsystem zusammenfassen lassen, bleiben kollektive Akteure internen Spannungen ausgesetzt. Die unvermeidliche Ungleichbehandlung der Mitgliederinteressen belastet die interne Willensbildung und behindert das geschlossene Auftreten in der Interaktion mit Dritten. Diese Hindernisse des kollektiv-rationalen Handelns schlagen sich u.a. in drei Problemen nieder: im tendenziellen Vorrang organisationsbezogener Eigeninteressen vor den Interessen der Organisationsmitglieder, in der Anfälligkeit demokratischer Politik für populistische Praktiken und in reduzierten

Ansprüchen an die Qualität kollektiver Entscheidungen zugunsten gegnerbezogener Wettbewerbskalküle und symbolischer Aktivitäten.

Einen dritten Strang von Forschungen, die die generelle Skepsis gegenüber anspruchsvollen Reformen begründen, bilden Untersuchungen, die sich mit der praktischen Umsetzung politischer Entscheidungen beschäftigten. Die *Implementationsforschung*, ein Teilgebiet der Politikanalyse, war durch offensichtliche Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit vieler Politikprogramme angeregt worden. Bahnbrechend war eine Studie über die Umsetzung von Bundesprogrammen in der kalifornischen Stadt Oakland (Pressman/Wildavsky 1973). Als Ursachen für die Kluft zwischen Programmzielen und -folgen entdeckte die Implementationsforschung die Eigeninteressen, Abstimmungsprobleme und unzureichende Handlungskapazitäten auf Seiten der staatlichen Akteure sowie widersprüchliche Interessen und unterschätzte Handlungsspielräume bei den Politikadressaten.

Auch aus anderer Richtung wurden Zweifel an der Selbstgestaltungsfähigkeit moderner Gesellschaften angemeldet. Erfahrungsbasis des Zweifels waren die Schwierigkeiten demokratischer Regierungen bei dem Versuch, den konkurrierenden Forderungen von Wähler- und Interessengruppen nachzukommen und dabei für stetiges Wirtschaftswachstum, eine niedrige Inflationsrate und Vollbeschäftigung zu sorgen. Das zeitweise beobachtete Uvermögen wurde einem Missverhältnis zwischen der Struktur gesellschaftlicher Interessen auf der einen Seite und den Organisationsformen der demokratischen Politik auf der anderen zugeschrieben. Daran entzündete sich eine Debatte über die Grenzen der Regierbarkeit moderner Staaten (z. B. Crozier u.a. 1975; Hennis u.a. (Hg.) 1977). Die These der relativen „*Unregierbarkeit*“ konvergierte mit Feststellungen zur Unmöglichkeit konsistenter langfristiger Planungen (Kyland/Prescott 1977).

Schließlich ist noch die Perspektive der soziologischen Systemtheorie auf die Möglichkeiten rationaler Politik zu erwähnen. Hier widersprechen bereits die Grundannahmen der Theorie jeder Vorstellung von einem handhabbaren Konzept rationaler gesellschaftlicher Steuerung (vgl. Luhmann 1984). In Abhandlungen, in denen Niklas Luhmann explizit auf politikwissenschaftliche Themen eingeht, wird die Möglichkeit zielsicherer politischer Reformen unzweideutig verneint. Politisches Handeln muss vielmehr „davon ausgehen, dass die Verhältnisse, auf die es seine Bemühungen richtet, sich in unerwarteter Weise durch die Bemühung selbst ändern“ (Luhmann 1981: 10). Den

unvorhersehbaren Nebenfolgen des Steuerungsversuchs ist deshalb ein größeres Risiko zu bescheinigen als der Hinnahme des Status quo.

Der wissenschaftliche Befund scheint eindeutig, die Botschaft der skeptischen Theoriestücke wirkt überzeugend. Die Antworten, welche sozialwissenschaftliche Grundlagentheorien auf die Frage nach der Möglichkeit umfassender Reformen bereithalten, fallen samt und sonders negativ aus. Sie verdichten sich zu einem Theorem der Unmöglichkeit, dessen erkenntnistheoretische Fundierung im Kritischen Rationalismus (Popper 1972) über jeden Zweifel erhaben ist. Die empirische Evidenz des Theorems scheint durch die Folgen des chiliastischen Staatsterrorismus nationalsozialistischer und sowjetischer Prägung hinreichend belegt. Positiv gewendet postuliert das Unmöglichkeitstheorem die Alternativlosigkeit des schrittweisen, situativ angepassten und anhand seiner unmittelbaren Resultate lernenden Handelns. Soll „rationale“ Politik verantwortbar bleiben, so erschöpft sie sich in „piecemeal technology“ (Popper 1972; Elster 1987). Komplexere Projekte der Selbstgestaltung der Gesellschaft sind unrealisierbar oder, falls sie dennoch in Angriff genommen werden, potenziell desaströs.

Die präzise artikulierte Skepsis der Wissenschaft stand lange Zeit in einem auffallenden Kontrast zum Reformoptimismus der Parteiprogramme im Mitte-Links-Spektrum. Mochten die mit dem Stand der Forschung vertrauten Sozialwissenschaftler die großsprecherischen Reformambitionen von SPD und Grünen mit Häme oder freundlicher Ironie bedenken, praktizierende Politiker räumten allenfalls hinter vorgehaltener Hand ein, dass ihre Pläne unrealistisch seien. Gleichwohl gelang es den Grünen, ihren Aufstieg trotz zunehmender Skepsis gegenüber der Möglichkeit radikaler Reformen zu bewerkstelligen. Das mag zum einen als Hinweis auf die begrenzten Konsistenzansprüche des politischen Personals verstanden werden; zum anderen erklären sich hieraus nicht zuletzt die stetigen Reputationsgewinne der realpolitischen Strömung. In dem Maße, wie sie für das Parteiprofil bestimmend wurden, fanden die reformskeptischen Argumente nun auch Eingang in die parteiinterne Diskussion. In politischen Debatten mit „linken“ Sozialdemokraten kam es immer häufiger vor, dass Grüne sich zum Verteidiger des Realitätsprinzips machten. Auch der 2001 vorgelegte Entwurf für ein Grundsatzzprogramm fiel deutlich moderater, weil in Diagnose und Therapieanschlüssen differenzierter, aus als alle vorangegangenen Programme.

Zwei Beispiele erfolgreicher Großreformen

Die systematische Skepsis gegenüber ambitionierten Reformen ist den akademischen Professionen seit 40 Jahren vertraut. Die Argumente sind bekannt und der – häufiger politisch als wissenschaftlich motivierte – Widerspruch ist verstummt. Selbst einstmals engagierte Vertreter des Unmöglichkeitstheorems sehen keinen Grund mehr, besonderen Werbeaufwand für ihre Erkenntnisse zu betreiben. Doch die Ruhe an der Front des Pro und Contra täuscht. Unabweisbar bieten sich die unerwarteten Reformserfolge nach dem Kollaps des Sozialismus an, im Lichte des Unmöglichkeitstheorems holistischer Reformen diskutiert zu werden. Sollten sie dessen Annahmen widersprechen, würde das der systematischen Skepsis erhebliche Erklärungslasten auferlegen.

Zu einer Zeit, in der nun auch Politiker die prinzipielle Reformskepsis pflegen und das Versprechen eines Kanzlerkandidaten, „nicht alles anders, aber vieles besser machen“ zu wollen, schon überzogen wirkt, sieht es so aus, als würde die empirische Basis der generellen Skepsis erodieren. Unter „passenden“ Umständen und mittels „klug“ gewählter Instrumente scheinen anspruchsvolle Reformen durchaus realisierbar. Mit dieser Feststellung soll keineswegs einer Wiederbelebung utopischer Programme das Wort geredet werden. Aber es ist an der Zeit, die dem Unmöglichkeitstheorem zugrunde liegenden Annahmen einer sorgfältigen Prüfung zu unterziehen. Nachdem die Idee der Selbstgestaltung der Gesellschaft am Tiefpunkt ihrer Glaubwürdigkeit angelangt ist, könnte ein Umschlagen des Pendels in die andere Richtung bevorstehen. Das mag ein Blick auf erfolgreiche politische Gestaltungsleistungen in der ferneren und der jüngsten Geschichte europäischer Staaten belegen.

Sowohl die Schaffung sozialer Sicherungssysteme im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert und die „dritte Welle“ der Demokratisierung nach dem Zweiten Weltkrieg als auch die Transformation sozialistischer Staaten am Ende des 20. Jahrhunderts und die Einführung einer gemeinsamen europäischen Währung in zwölf Ländern, die Anfang 2002 vollendet wurde, sind Reformen eines Kalibers, das im Licht der Reformskepsis als „kritisch“ zu werten ist. Zwar mögen manche ihrer Umstände von den „Normalbedingungen“ des politischen Prozesses in konsolidierten Demokratien abweichen, doch stehen Umfang und Reichweite der Reformen für exakt jenes An-

spruchsniveau von Reformpolitik, auf das sich die Hypothese des notwendigen Scheiterns bezieht. Empirische Fälle erfolgreicher Reformpolitik vermögen deshalb die Bedingungen der Möglichkeit anspruchsvoller und wirkungsmächtiger Reformen zu erhellen. Werfen wir zunächst einen Blick auf Eigentümlichkeiten der Entscheidungsprozesse, die zur Ersteinführung sozialer Sicherungssysteme führten, und sodann auf den Schwierigkeitsgrad des postsozialistischen Reformprojekts.

Die Begründung moderner Sozialstaatsinstitutionen

Aus der umfangreich dokumentierten Geschichte des Sozialstaats werden im Folgenden vier Fälle herausgegriffen, in denen die *Ersteinführung* von Institutionen der sozialen Sicherung erfolgte. Es handelt sich um die im Deutschen Reich (1883-88) eingeführten Unfall-, Kranken- und Altersrentenversicherungen, die allgemeine Volksrente in Dänemark (1891) und Schweden (1913) sowie die gesetzliche Arbeitslosenversicherung in England (1911). Die vorgenannten Fälle anspruchsvoller Sozialreformen weisen eine Reihe von Gemeinsamkeiten auf.³ Erstens basiert jeder einzelne Fall auf einem markanten Bruch mit überlieferten Probleminterpretationen, institutionellen Traditionen und etablierten Zuständigkeitszuschreibungen. Der Innovationsgrad der Reformen drückt sich in der Anerkennung eines nachhaltigen Wandels der Sozialstruktur und der Identifikation von zuvor unbekanntem oder „unüblichen“ staatlichen Aufgaben aus.

Zweitens zeichnet sich der Politikentwicklungsprozess durch einen innovationsförderlichen Motiv-Mix aus: Das sachliche und problemorientierte Innovationsinteresse paarte sich mit strategischen und taktischen Kalkülen des politischen Machtwettbewerbs. Dabei mochten letztere entweder (wie im deutschen Fall) auf die sichere Reproduktion einer gesellschaftlichen und institutionellen Ordnung, die Bewahrung der moralischen Reputation im Kontext des säkularen Demokratisierungsprozesses (wie in Skandinavien) oder

3 Den hier vorgestellten Befunden liegen insbesondere die Studien von Köhler /Zacher (Hg. 1981), Kuhnle (1978), Olsson (1990), Petersen (1990), Reidegeld (1996) und Ritter (1983) zugrunde. Für eine ausführlichere Darstellung der vier Fälle vgl. Wiesenthal (2002).

die Chancenverteilung im Parteienwettbewerb (wie in England) bezogen sein.

Drittens war die konkrete Gestalt der geschaffenen Institutionen in hohem Maße von der Struktur des politischen Entscheidungssystems geprägt. Es waren die das Parteiensystem strukturierenden sozialen Cleavages, die Exklusion bestimmter sozialer Klassen oder Kategorien (u.a. der Frauen) sowie von der Verfassung bestimmte Repräsentationsverhältnisse und Entscheidungsprärogative, welche über einzelne Merkmale und Parameter der sozialpolitischen Innovation entschieden.

Viertens fällt auf, dass zur Bearbeitung des begrifflich neu gefassten Problems nicht neue „Mittel“ gesucht wurden. Die Auswahl einer problemangemessenen policy geschah vielmehr innerhalb eines weitgefassten, aber prinzipiell vertrauten Instrumentenkatalogs, wobei man entweder nationalen Traditionen bzw. Aversionen Rechnung trug oder auf im lokalen Rahmen erprobte Formen rekurrierte. Von einer Pfadabhängigkeit der Instrumentenwahl kann dennoch nicht die Rede sein, weil regelmäßig mehrere Alternativen von ähnlicher funktionaler Reputation zur Verfügung standen. So fiel die Entscheidung für das Versicherungsprinzip im Deutschen Reich in Konkurrenz mit der Alternative eines Ausbaus des ebenfalls schon praktizierten Haftpflichtrechts.

Fünftens lässt sich in jedem der vier Fällen eine Gruppe von Protagonisten ausmachen, die die Substanz des Projektes über die zahlreichen Stufen der Propagierung und Koordination bis zur Erlangung der Zustimmungsfähigkeit zu sichern verstanden. Als argumentationsstarke Vordenker hatten sie eine wichtige Funktion für das Zustandekommen des Deutungswandels und in der Arbeit von Untersuchungsausschüssen. Sie besorgten die flexible Adaption des Projekts an sich wandelnde Umstände und waren die Entdecker der politischen Gelegenheitsfenster. Als „politische Unternehmer“ der Politikentwicklung und Bündniskonstruktion waren sie für den Erfolg der Reformprojekte entscheidend. Die Kontinuität der oft über mehrere Jahrzehnte⁴ reichenden Reformbemühungen war im Wesentlichen ihr Verdienst.

4 So bedurfte es in Deutschland einer Zeitspanne zwischen zwölf und 18 Jahren, um ausgearbeitete Reformkonzepte verbindlich werden zu lassen. Vom Beginn der Diskussion über die Altersversorgung bis zur Verabschiedung der Volksrente verstrichen in Dänemark rund 40 und in Schweden knapp 30 Jahre.

Gleichwohl operierten die politischen Akteure durchweg unter Bedingungen hoher Unsicherheit. Sie bewegten sich in einem dynamischen und komplex bedingten Handlungsraum mit diffusen Kausalitäten. Ein Gutteil des Erfolgs verdankt sich der ständigen Suche nach „günstigen“ Gelegenheiten das Projekt voranzubringen. In diesem Sinne handelte es sich bei den frühen Sozialreformen nicht um die Abarbeitung zweckrationaler Pläne, sondern um situativ sensible Experimente mit der sozialen Wirklichkeit. Bevor wir näher auf die Möglichkeiten der Akteure eingehen, mit hoher Unsicherheit und Entscheidungskomplexität umzugehen, seien die postsozialistischen Transformationen als zweiter Testfall betrachtet.

Die erfolgreiche Etablierung von Demokratie und Marktwirtschaft

Deutlicher als die Gründungsprozesse des Sozialstaats tragen die Transformationsprozesse der ehemals sozialistischen Staaten einen revolutionären Zug. Ihr Spezifikum sind die gleichzeitige Demokratisierung des politischen Systems und der Umbau des Wirtschaftssystems. Entgegen skeptischer Prognosen zeichnete sich schon nach wenigen Jahren in mehreren Ländern eine positive Bilanz ab. Parteien und Parlamente hatten sich zu den „entscheidenden“ politischen Institutionen entwickelt; die Entflechtung und Privatisierung der Staatsbetriebe sowie die Konsolidierung des Staatshaushalts hatten ausländische Direktinvestitionen angeregt und positive Wachstumsraten – nach dem oft drastischen Rückgang der Produktionstätigkeit – ermöglicht. Nicht weniger bedeutsam sind die Erfolge bei der Errichtung einer rechtsstaatlichen Ordnung mit unabhängigen Verfassungs- und Zivilgerichten sowie der Umbau der öffentlichen Verwaltung.

Die Form der folgenden Bemerkungen zu Ergebnissen der Transformation weicht von der vorangegangenen Beschreibung der Sozialstaatsinnovationen ab. Ein Grund ist der größere Bekanntheitsgrad der jüngeren Ereignisse in Mittel- und Osteuropa, der detaillierte Schilderungen erübrigt. Ein zweiter Grund liegt im Vorhandensein einer Reihe von skeptischen Hypothesen über den Ausgang der Transformationsprozesse, die teilweise explizit auf das erwähnte Unmöglichkeitstheorem Bezug nehmen. Da sie die Aufmerksamkeit

auf die „kritischen“ Aspekte der Transformation lenken, gibt ihre Prüfung Aufschluss über die Tauglichkeit einzelner Annahmen des Theorems.

Gemäß den skeptischen Erfolgsprognosen manifestierte sich die besondere Komplexität der Transformationspolitik in fünf spezifischen Risiken:

(1) Neben dem unübersehbaren Rechtsdefizit der Übergangsgesellschaften bestand ein *kulturelles* Voraussetzungsdefizit der neuen Institutionen (Sztompka 1993). Es wurde an der Abwesenheit einer lebendigen Bürgergesellschaft und eines fruchtbaren Verhältnisses zwischen den Sphären des Privaten und des Öffentlichen festgemacht. Informierte Beobachter warnten vor dem Beharrungsvermögen „sozialistischer“ Werte und dem Enttäuschungspotential der auf ihnen basierenden unrealistischen Erwartungen.

(2) Weil die neuen Institutionen erkennbar das Resultat politischer Wahlentscheidungen sind, wurde des Weiteren ein Mangel an Akzeptanz befürchtet. Sie würden als willkürlich selektiert wahrgenommen werden, was sowohl die Legitimität des Setzungsaktes als auch ihren Geltungsanspruch untergraben müsste. Folglich war mit der Geltungskonkurrenz von Elementen der alten und der neuen Institutionenordnung zu rechnen. Darunter würde die Effektivität der politischen Steuerung leiden.

(3) Ein weiteres Transformationsrisiko wurde hinsichtlich der Kontextadäquanz „importierter“ Institutionen vermutet. Immerhin werden einigen der westeuropäischen Vorbildinstitutionen Effektivitäts- und Rationalitätsmängel attestiert, die sie nicht unbedingt als „beste“ Lösungen für zeitgenössische Problemlagen auszeichnen. Weil sich die akuten Probleme der Transformationsländer beträchtlich von jenen unterscheiden, zu deren Bearbeitung vor 150, 100 oder 50 Jahren Rechtssysteme und Sozialinstitutionen „erfunden“ worden waren, sei der Institutionentransfer mit erheblichen Anpassungsproblemen belastet.

(4) Die Übernahme komplexer Institutionensysteme krankte an der für sozialistische Gesellschaften typischen Knappheit „sozialen Kapitals“ i.S. von Robert Putnam (1993). Das belegen die im Ergebnis sehr ungleichen Assoziationsprozesse im Parteiensystem und im Bereich der verbandlichen Interessenorganisation. Da Parteien von der hohen Aufmerksamkeit für Wahlen und ihrer *gatekeeper*-Funktion für öffentliche Ämter profitierten, erwies sich das Parteiensystem dem Verbändesystem im Wettlauf um Organisationsressourcen regelmäßig überlegen (Wiesenthal 1996). Die Verbändesysteme sind dagegen auch heute noch schwach, fragmentiert und wenig repräsentativ.

tiv. Sie taugen weder zur Vertretung funktionaler Interessen im politischen System noch zur Übernahme von Aufgaben der sektoralen Steuerung.

(5) Als gravierendstes Erfolgsrisiko galt der Umstand der „dualen Transition“, d.h. der Gleichzeitigkeit von politischem und ökonomischem Wandel (Offe 1991). Er machte die Transition vom Sozialismus zu einem konzeptionell und historisch einzigartiges Projekt. Da es mit der Demokratisierung zu einer enormen Ausweitung der Chancen politischer Partizipation kommt, wurde ein effektives Veto der mit hohen Übergangskosten belasteten Bevölkerungsmehrheit erwartet. Je schmerzhafter die Reformen ausfielen und je demokratischer das politische System sei, desto sicherer drohe der Abbruch des Reformprogramms. Da sich demokratische Systeme auf Dauer weder dem Willen der Bevölkerungsmehrheit noch dem Opportunismus der politischen Akteure entziehen könnten, wurde mit erheblichen Abstrichen am Reformprogramm gerechnet.

Die hier umrissenen Risiken belegen im Detail, auf welche Weise sich die Grenzen der individuellen Informationsverarbeitung, der kollektiven Entscheidungsrationalität und der Abwesenheit eines konsensfähigen Konzepts der Systemrationalität empirisch bemerkbar zu machen drohen. Es mag deshalb genügen, an Indikatoren des Reformersfolgs zu erinnern und auf einige Ursachen der – zumindest für eine Reihe von mitteleuropäischen Ländern – positiven Reformbilanz zu verweisen.

So wird immerhin acht der 13 europäischen Reformländer,⁵ und zwar Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, bescheinigt, heute das gleiche Niveau politischer Freiheit etabliert zu haben wie die konsolidierten Demokratien Westeuropas.⁶ Diese acht Reformländer sind auch die Spitzenreiter der ökonomischen Erholung. Auf der Skala des mit der Kaufkraftparität gewichteten Pro-Kopf-Sozialprodukts hatten Slowenien und Tschechien 1999 das Niveau von Griechenland und Chile erklommen, während die Slowakei, Ungarn und Polen den etwas niedrigeren Lebensstandard der Türkei (wieder-)erreicht hatten. In Anerkennung der erzielten Transformationsfortschritte erhielten inzwischen zehn Staaten den Status von EU-Beitrittskandidaten.

5 Insgesamt sind es einschließlich der DDR 29 ehemals sozialistische Länder, die sich nach 1989 der Transformation ihres Institutionensystems unterzogen.

6 Länder mit einem äquivalenten Freiheitsniveau sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien (vgl. <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2000/table5.htm>).

In welchem Maße waren die Transformationsprozesse mit den prognostizierten Komplexitätsproblemen und Rationalitätsgrenzen belastet? Vergleichende Untersuchungen zeigen, dass der Komplexitätsüberschuss des anspruchsvollen Projekts auf beiden Ebenen politischen Gestaltens, der Ebene der „policies“ und der Ebene der „politics“, mit per Saldo positiven Resultaten bearbeitet wurde (ausführlich zu den Erfolgsfaktoren: Wiesenthal 2000). Im Spannungsfeld von Privatisierungsprogrammen und Beschäftigungskrise zeigten sich die Reformakteure der erfolgreicherer Länder durchaus im Stande, das Risiko des Scheiterns zu antizipieren und durch Wahl geeigneter policies zu meistern (Wielgohs 2001). Sie wechselten flexibel zwischen verschiedenen Optionen der Unternehmensprivatisierung (Beyer/Wielgohs 2001), verstanden sich auf eine zeitliche Streckung des Beschäftigungsabbaus, um dem Privatsektor Gelegenheit zur aufholenden Entwicklung zu geben, förderten die Gründung von Klein- und mittelgroßen Unternehmen und schufen mittels Arbeitslosenversicherung, Frühpensionierung und aktiver Arbeitsmarktpolitik ein Sicherungsnetz für entlassene Arbeitnehmer. Mit policies, die gelegentlich den Empfehlungen der Weltbank zuwiderliefen, wie z.B. *vouchers* und *citizens grants* als Instrumenten der sog. Massenprivatisierung, wurden exakt jene Legitimationsklippen umschifft, die der „dualen“ Transformation bescheinigt worden waren.

„Kluge“ Policy-Entscheidungen lagen nicht nur der Auswahl, dem Timing und der Sequenzierung von Maßnahmen der Wirtschaftstransformation zugrunde (Beyer 2001), sondern betrafen auch die Gestaltung der Entscheidungs- und Partizipationsordnungen. So finden sich auf der *Politics*-Ebene kooperative Arrangements zwischen Regierung und (potentiellen) außerparlamentarischen Oppositionskräften, namentlich den Gewerkschaften, die vertrauensbildende Kommunikationen begünstigten. Präventivarrangements der Konsenssicherung halfen, aufkommende Konflikte im Bereich der Arbeits-, Einkommens- und Sozialpolitik zu entschärfen. Sie wirkten als vorbeugender Flankenschutz für Reformen mit vorübergehenden, aber konzentrierten sozialen Nachteilen.

Der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die postsozialistischen Transformationen auch von einer Reihe *günstiger* Umstände profitierten. So zeigten viele Bürger (noch) positive Einstellungen zu einer „starken“ Regierung bzw. einem „starken“ Staat. Auch existierte eine ausgesprochen reformgünstige Struktur der Interessenrepräsentation mit konsensorientierten

Reformeliten auf der einen Seite und schwachen Interessenverbänden auf der anderen. Konsensförderlich war auch der Mythos eines quasi natürlichen Zusammenhangs von repräsentativer Demokratie und prosperierender Wirtschaft, der sich erst in der unvermeidlichen Transformationskrise verflüchtigte. Umstände und Faktoren dieser Art konstituierten ein „Gelegenheitsfenster“, das die Akteure rechtzeitig identifizierten und ebenso erfolgreich zu nutzen wussten wie die Protagonisten der frühen Sozialreformen.

Zwischenfazit

Die an beiden Fällen anspruchsvoller Reformpolitik beobachteten Akteurskompetenzen und Steuerungsleistungen sind schwerlich mit den Komplexitätstheoretischen Annahmen des Unmöglichkeitstheorems in Einklang zu bringen. Im Einzelnen lassen sich folgende Differenzen zwischen den Prämissen des Theorems und den empirischen Befunden ausmachen:

(1) Die auf der Mikroebene lokalisierten Grenzen der individuellen Informations- und Entscheidungsrationale (Stichwort *bounded rationality*) erwiesen sich als weniger gravierend und prinzipiell überwindbar. Wenngleich es erwartungsgemäß an Belegen für „vollständig“ rationales Handeln mangelt, verfügten doch die Akteure über eine große Skala von mehr oder weniger problemgeeigneten, d.h. potenziell zielführenden Alternativen. Von einer „absoluten“ Komplexitätsfalle für anspruchsvolle Reformen kann deshalb nicht die Rede sein. Entgegen vielen Befürchtungen wurden die postsozialistischen Reformen auch nicht von kulturellen *legacies* nachhaltig behindert.

(2) Was die auf der Mesoebene vermuteten Ressourcen-, Identitäts- und Strategieprobleme kollektiver Akteure sowie das Rationalitätsdefizit kollektiver Entscheidungen angeht, so ist der Beobachtungsbefund weniger überraschend. Die im Unmöglichkeitstheorem unterstellten Hindernisse waren empirisch beobachtbar, wenngleich in unterschiedlichem Maße bedeutsam. Im Falle der Sozialreformen bedurfte es der zeitraubenden Errichtung mehrheitsfähiger Befürworterkoalitionen, um den organisierten Widerspruch zu überwinden. Das geringe Gewicht von „rent-seekers“ und organisierten Partikularinteressen in den mitteleuropäischen Transformationsländern ist dage-

gen der besonderen institutionellen Verfasstheit sozialistischer Gesellschaften und speziell ihrer „Unterorganisation“ zum Zeitpunkt des Untergangs zuzuschreiben.

(3) Auf der Makroebene war in beiden Fällen – entgegen der theoretischen Prognose – das notwendige Wissen von systemrationalen, d.h. dem funktional relevanten Kontext angepassten, institutionellen Formen verfügbar. Die in ihrem Gestaltungsanspruch begrenzten frühen Sozialreformen bedurften offensichtlich keines Konzepts der umfassenden Systemrationalität. Sie blieben auf ein oder zwei Teilsysteme der Gesellschaft beschränkt, die über je eigene Adaptionspotenziale verfügten. Die gleichwohl von den Akteuren ausgefochtenen Weltbildkontroversen über die „richtige“ Gesamtsystemrationalität (nach dem Schema „liberaler Kapitalismus“ versus „Staatssozialismus“) waren weder für die Ergebnisse der Konzeptualisierung noch der Implementierung der Reformen bedeutsam. Im Falle der postsozialistischen Transformationen war die Frage nach dem angemessenen Konzept der Systemrationalität durch das unstrittige Beispiel der westlichen Institutionensysteme beantwortet. Es war instruktiv, weil hinreichend klare empirische Referenzen gegeben sind. Die implizierten Freiheitsgarantien und Bürgerrechte bildeten effektive Korrekturpotenziale. Folglich ist die mit dem Unmöglichkeitstheorem assoziierte Annahme zurückzuweisen, dass das Selbstwissen der Gesellschaft von ihren politischen und ökonomischen Basisinstitutionen stets unzureichend sei.

Anspruchsvolle Reformen: möglich, aber voraussetzungsvoll

Wie die Fälle der Ersteinführung sozialer Sicherungssysteme und der prognosewidrige Erfolg von Transformationsprozessen in Mitteleuropa belegen, gehören anspruchsvolle Reformprojekte nicht durchweg in den Bereich der Phantasie. Die Diskrepanz zwischen dem Katalog skeptisch stimmender Theoriestücke einerseits und empirischen Beobachtungen andererseits verdient es also, sorgfältig sondiert zu werden. Offensichtlich addieren sich die stringent scheinenden Theoreme über spezifische Rationalitätsgrenzen nicht zu einer Allaussage, derzufolge keine rationalen Reaktionen auf Rationalitätsprobleme möglich sind.

Dieser Befund bestätigt die Vermutung, dass die Konjunktur des wissenschaftlichen Rasonnements über die Bedingungen anspruchsvoller Reformen einer anderen Rhythmik folgt als die Konjunktur des Selbstvertrauens politischer Akteure. Wie wäre es sonst zu erklären, dass der theoretische Reformzweifel von der Existenz der offensichtlich nichtsubsumierbaren Sachverhalte, etwa dem Entstehungsprozess der modernen Sozialstaaten, so lange unberührt blieb? Weniger überraschend ist dagegen, dass sich die Protagonisten des Systemwechsels nicht mit den akademischen Zweifeln an der Durchführbarkeit ihres Projekts aufhielten. Und von ähnlich geringem Überraschungswert sind jene Analysen der postsozialistischen Transformation, die nicht nur ungleiche Erfolgsbedingungen und -indikatoren konstatieren, sondern auch den erfolgreicherer Fällen Übergangskrisen und Perfektionsmängel nachweisen können (z.B. Müller (Hg.) 1998).

Es gibt also nach wie vor guten Grund, den Rat von Carl Joachim Friedrich (1963: 381) zu befolgen, mit dem Begriff des „politisch Unmöglichen“ sehr vorsichtig umzugehen. Die Neigung, das gesellschaftliche Selbstgestaltungspotenzial – aus prinzipiellem Zweifel am Fortschrittsmythos oder schlecht informierter akademischer Redlichkeit – zu unterschätzen, ist keine Tugend. Sie bewirkt eine Selbsteinschüchterung, die sich im Modus der „self-fulfilling prophecy“ zu bestätigen vermag. Dennoch wäre es leichtfertig, fortan allen mutigen Ideen und Großprojekten der Gesellschaftsreform einen Blankokredit einzuräumen. Nicht alles, was nötig erscheinen mag, ist möglich; nicht alles, was möglich ist, kann als sachlich adäquat durchgehen. Inkongruenzen im Verhältnis von Reformbedarfsdiagnosen, problemadäquaten Reformprogrammen und mehrheitsfähigen Reformkoalitionen werden das politische Handlungsfeld auch weiterhin bestimmen. Doch sollten sie die Wahrnehmungen der Akteure nicht derart trüben, dass günstige Gelegenheiten ungenutzt verstreichen.

Welche Schlüsse lassen sich aus der Erkenntnis der prinzipiellen, aber voraussetzungsvollen Möglichkeit ambitionierter Reformen ziehen? Die Frage nach den positiven Möglichkeitsbedingungen lässt sich nicht auf die gleiche Weise beantworten wie die Frage nach den Geltungsgrenzen des Unmöglichkeitstheorems. Wollte man versuchen, die notwendigen und hinreichenden Bedingungen aufzulisten, so würde der gleiche Fehler einer rhetorischen Überdetermination des Sachverhalts riskiert, den bereits die notorischen Skeptiker begingen. Die Menge der zur Definition eines Gelegenheitsfensters

zu sondierenden Variablen dürfte mindestens im Bereich dreistelliger Zahlen liegen. Welche von ihnen aufgrund bestimmter Ausprägungen tatsächlich ein Fenster konstituieren, ließe sich selbst ex post nur tentativ ermitteln. Angesichts der Komplexität realer Politikprozesse wirken die Ratschläge, die sich im Einklang mit dieser Diagnose geben lassen, vergleichsweise trivial:

(1) Vertreter anspruchsvoller Reformpläne täten gut daran, nur einen begrenzten Teil ihres Programmkatalogs als Munition für politische Konflikte bzw. den Parteienwettbewerb zu verwenden. Für die gewichtigeren Projekte wären vielmehr Anschlussstellen auch bei Akteuren außerhalb des eigenen Lagers zu suchen und zu pflegen, um das Anliegen gegen die Simplifikations- und Negationsanreize des politischen Wettbewerbs abzuschirmen. Denn Reformen, die durch polarisierte Mehrheitsentscheidungen zu Stande kommen, stehen in der Gefahr, beim nächsten Regierungswechsel annulliert zu werden. Das gilt insbesondere für Projekte, die große Teile der Bevölkerung als oktroyierte Antworten auf nicht gestellte Fragen empfinden.

(2) An die Homogenität der Befürworterkoalition eines Projektes sollten keine zu hohen Ansprüche gestellt werden. Von der Unfruchtbarkeit eines fundamentalistischen „Sofortismus“ abgesehen, ist prinzipielle Offenheit für eine Palette alternativer Konzeptionen zu empfehlen, unter denen nach Maßgabe der mittelfristigen Relevanzkonjunkturen und der allemal knappen „windows of opportunity“ gewählt werden muss. Diese Perspektive korrespondiert dem Arbeitsstil einer Projektwerkstatt, in der Ideen auf alternierende Weise instrumentiert und auf das Konkretionsniveau von Schubladenpartituren gebracht werden.

(3) Die anspruchsvollsten Projekte einer Institutionenreform wären aus dem Vorstellungshorizont dessen, was in einer Legislaturperiode geleistet werden kann, herauszunehmen und auf die Schiene diskursiver, von Organisationsgrenzen und -identitäten unbehinderter Erörterungen zu setzen. So ist wohl davon auszugehen, dass die anspruchsvolleren Projekte einer institutionellen Modernisierung Deutschlands zur Zeit erst das Stadium der kontroversen Problemidentifikation erreicht haben. Ernsthafte Reformambitionen hätten sich folglich an der Entwicklung eines angemessenen „Deutungsrahmens“ zu bewähren und erst einmal auf eine Neujustierung der „Grenzen des akzeptablen politischen Handelns“ (Nullmeier 1993: 184) hinzuarbeiten.

(4) Selbst die von einer mehrheitsfähigen Befürworterkoalition⁷ prozessierten Projekte werden stets den Charakter von Experimenten mit der sozialen Wirklichkeit (Ostrom 1999) haben. Geeignete Weisen der Vorbereitung gehen deshalb nicht in der immer detaillierteren Spezifikation der einzelnen Parameter des Projektes auf, sondern schließen die Erkundung von Flexibilitätspotenzialen, zielunschädlichen Alternativen und äquifinalen Instrumenten ein. Das, nicht aber die ex ante-Definition eines idealen Erfolgspfades, ermöglicht es den Akteuren, mit Unsicherheit und Entscheidungscomplexität in dynamischen Handlungsfeldern erfolgreich umzugehen. Fast überflüssig zu erwähnen ist, dass geschlossene Weltbilder und politische Ersatzreligionen die denkbar schlechtesten Voraussetzungen für die Erschließung des politischen Möglichkeitsraums abgeben.

Schlussbemerkung

Es bedarf keiner Erläuterung, dass die Partei Bündnis90/Die Grünen in ihrer gegenwärtigen Verfassung nicht in der Lage ist, den Anforderungen an einen rationalen Umgang mit den Hindernissen anspruchsvoller Reformen gerecht zu werden. Litt doch die reformpolitische Praxis der rot-grünen Bundesregierung von 1998-2002 an einem eklatanten Mangel an Strategie- und Steuerungsfähigkeiten, der v.a. die Grünen an der Nutzung der eroberten Chancen hinderte (Raschke 2001). Den Grünen fehlten überraschenderweise selbst auf programmatisch so prominenten Politikfeldern wie der Umwelt-, Energie- und Gesundheitspolitik professionell vorbereitete Policyprojekte, die dem antizipierbaren Bedarf an Bündnispartnern und öffentlicher Unterstützung (Stichwort „Erwartungssteuerung“)⁸ sowie instrumentellen Alternativen hätten gerecht werden können.⁹

7 Hier wie an anderer Stelle des Beitrags wird auf das von Paul A. Sabatier entwickelte „advocacy coalition framework“ der Politikanalyse Bezug genommen. Vgl. Sabatier/Jenkins-Smith (1999).

8 Hurrelmann (2001) kritisiert u.a. die unzureichenden Anstrengungen grüner Regierungsmitglieder, durch frühzeitige Einstimmung der Öffentlichkeit auf die fokussierten Probleme für ausreichende Akzeptanz der Reformpolitik zu sorgen.

9 Insbesondere der Atomausstiegs-„Strategie“ wird eine vernichtende Bewertung zuteil: „ohne Linie“, „ohne Kampf“, ohne Kommunikation“ (Hurrelmann 2001: 205).

Wenn die in diesem Beitrag vorgestellten Überlegungen zutreffen, werden sich nicht nur die Grünen, sondern alle mit einem wie auch immer garteten Modernisierungsprojekt befassten Akteure auf einen schleichenden Wandel der Policy-Philosophie einstellen müssen. Er wird die Abkehr von der gerade erst eingeübten Ablehnung anspruchsvoller Reformen bringen – gewiss nicht auf kurze Sicht, aber vermutlich schon in der Perspektive einer Dekade. Auf diesen Wandel des Reformklimas sind die Parteien des Mitte-Rechts-Spektrums dank ihrer Oppositionsrolle besser vorbereitet als ihre linken Konkurrenten. Für das Schicksal letzterer dürfte deshalb entscheidend sein, ob und wann es ihnen gelingt, die unter den Loyalitätsanforderungen der Regierungsarbeit eingefrorenen Kreativitätspotenziale wieder freizusetzen und an einem breiten zeitgenössischen Ideenspektrum statt an vergangenen Identitätsbedürfnissen auszurichten.

Literatur

- Arrow, Kenneth J. 1963: Social Choice and Individual Values, New Haven
- Beyer, Jürgen 2001: Jenseits von Gradualismus und Schocktherapie – Die Sequenzierung der Reformen als Erfolgsfaktor, in: Wiesenthal, Helmut (Hg.), Gelegenheit und Entscheidung, Wiesbaden, S. 169-190
- Beyer, Jürgen/Wielgohs, Jan 2001: Postsozialistische Unternehmensprivatisierung und die Anwendungsgrenzen für Pfadabhängigkeitstheorien, in: Dittrich, Eckhard (Hg.), Wandel, Wende, Wiederkehr. Transformation as Epochal Change in Central and Eastern Europe: Würzburg: Ergon Verlag, S. 79-107
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice, in: Administrative Science Quarterly 17, S. 1-25
- Crozier, Michel J./Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji 1975: The Crisis of Democracy, New York
- Ebermann, Thomas/Trampert, Rainer 1984: Die Zukunft der Grünen. Ein realistisches Konzept für eine radikale Partei, Hamburg: Konkret Literatur Verlag
- Elster, Jon 1987: The Possibility of Rational Politics, in: Archives Européennes de Sociologie 28, S. 67-103
- Fischer, Joschka 1983: Für einen grünen Radikalreformismus, in: Kraushaar, Wolfgang (Hg.), Was sollen die Grünen im Parlament?, Frankfurt am Main: Verlag Neue Kritik, S. 35-46
- Fischer, Joschka 1989: Der Umbau der Industriegesellschaft. Plädoyer wider die herrschende Umweltlüge, Frankfurt am Main: Eichborn Verlag
- Friedrich, Carl Joachim 1963: Man and His Government, New York
- Hasenclever, Wolf-Dieter und Connie 1982: Grüne Zeiten. Politik für eine lebenswerte Zukunft, München: Kösel-Verlag
- Hennis, Wilhelm/Graf Kielmansegg, Peter/Matz, Ulrich (Hg.) 1977: Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Stuttgart
- Hurrelmann, Achim 2001: Kap. 10 – Politikfelder und Profilierung. In: Raschke, Joachim: Die Zukunft der Grünen. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, S. 143-265
- Kelly, Petra K. 1983: Um Hoffnung kämpfen. Gewaltfrei in eine grüne Zukunft, Bornheim-Merten: Lamuv-Verlag
- Köhler, Peter A./Zacher, Hans F. (Hg.) 1981: Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin
- Kuhnle, Stein 1978: The Beginnings of the Nordic Welfare States: Similarities and Differences, in: Acta Sociologica, Supplement, S. 9-35
- Kydland, Finn E./Prescott, Edward C. 1977: Rules Rather than Discretion: The inconsistency of optimal plans, in: Journal of Political Economy 85, S. 473-491
- Land, Rainer (Hg.) 1990: Das Umbaupapier. Argumente gegen die Wiedervereinigung, Berlin: Rotbuch

- Lindblom, Charles E. 1959: The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review 19, S. 79-88
- Luhmann, Niklas 1981: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, Wien
- Luhmann, Niklas 1984: Soziale Systeme, Frankfurt am Main
- March, James G./Olsen, Johan P. 1989: Rediscovering Institutions, New York
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hg.), Planungsorganisation, München, S. 115-145
- Müller, Klaus (Hg.) 1998: Postsozialistische Krisen, Opladen
- Nullmeier, Frank 1993: Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell, in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 175-196
- Offe, Claus 1991: Das Dilemma der Gleichzeitigkeit. Demokratisierung und Marktwirtschaft in Osteuropa, in: Merkur 45, S. 279-292
- Olson, Mancur 1965: The Logic of Collective Action, Cambridge, MA
- Olsson, Sven E. 1990: Social Policy and Welfare State in Sweden, Lund
- Ostrom, Elinor 1999: Coping with Tragedies of the Commons, in: Annual Review of Political Science 2, S. 493-535
- Petersen, Jørn Henrik 1990: The Danish 1891 Act on Old Age Relief: A Response to Agrarian Demand and Pressure, in: Journal of Social Policy 19, S. 69-91
- Popper, Karl R. 1972: The Poverty of Historicism, London
- Pressman, Jeffrey L./Wildavsky, Aaron 1973: Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland, Berkeley
- Putnam, Robert D. 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, NJ: Princeton University Press
- Raschke, Joachim 2001: Die Zukunft der Grünen. "So kann man nicht regieren". Mit einem Beitrag von Achim Hurrelmann, Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag
- Reidegeld, Eckart 1996: Staatliche Sozialpolitik in Deutschland, Opladen
- Ritter, Gerhard A. 1983: Sozialversicherung in Deutschland und England, München
- Ruß-Mohl, Stephan 1993: Konjunkturen und Zyklizität in der Politik: Themenkarrieren, Medienaufmerksamkeits-Zyklen und "lange Wellen", in: Héritier, Adrienne (Hg.), Policy-Analyse. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 356-368
- Sabatier, Paul A./Jenkins-Smith, Hank C. 1999: The Advocacy Coalition Framework: An Assessment, in: Sabatier, Paul A. (Hg.), Theories of the Policy Process, Boulder, CO: Westview Press, S. 117-166
- Scharpf, Fritz W. 1972: Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 4, S. 168-192
- Scherer, Klaus-Jürgen/Vilmar, Fritz 1985: Ökosozialismus? Rot-grüne Bündnispolitik, Berlin: Verlag Europäische Perspektiven
- Simon, Herbert A. 1957: Models of Man. Social and Rational, New York
- Sztompka, Piotr 1993: Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies, in: Zeitschrift für Soziologie 22, S. 85-95

- Wielgohs, Jan 2001: Varianten erfolgreicher Privatisierungspolitik - Die Konditionierung und Steuerung der Unternehmensprivatisierung in Estland, Polen und der Tschechischen Republik, in: Wiesenthal, Helmut (Hg.), *Gelegenheit und Entscheidung*. Wiesbaden, S. 93-168
- Wiesenthal, Helmut 1996: Organized Interests in Contemporary East Central Europe: Theoretical Perspectives and Tentative Hypotheses, in: Ágh, Attila/Ilonszki, Gabriella (Hg.), *Parliaments and Organized Interests. The Second Steps*, Budapest, S. 40-58
- Wiesenthal, Helmut 2000: Die politische Organisation des Unwahrscheinlichen. Sozialtheoretische Lehren der Transition vom Sozialismus, in: Hinrichs, Karl/Kitschelt, Herbert/Wiesenthal, Helmut (Hg.), *Kontingenz und Krise*, Frankfurt am Main, New York, S. 189-217
- Wiesenthal, Helmut 2002: Konjunkturen des Machbaren – Beobachtungen auf der Fährte der rationalitätskritischen Theorie. In: Nassehi, Armin/Schroer, Markus (Hg.), *Der Begriff des Politischen. Sonderheft „Soziale Welt“*, i.E.
- Wunder, Dieter 1989: Der Zusammenbruch des "realen Sozialismus" und das Selbstverständnis der Gewerkschaften, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 40, S. 714-718