

Transformationsforschung als Paradigmentest

von Helmut Wiesenthal, Berlin

Die Unwahrscheinlichkeit holistischer Reformen

Für die Sozialwissenschaften bilden die Fälle der Systemtransformation nach dem Ende des Sozialismus einen außerordentlich attraktiven Untersuchungsgegenstand, dem sich zahlreiche Forscher und Institute mit großem Engagement zuwendeten. Beobachten wir doch den historisch beispiellosen Vorgang absichtsvoller Gesellschaftstransformationen, die der Marxschen Vorstellung einer kompletten *Systemsubstitution* (seinerzeit: des Kapitalismus durch den Sozialismus) zumindest dem Anspruch nach entsprechen.

Projekte dieser Größenordnung stehen in krassem Widerspruch zu allem, was in Sozialtheorie und Sozialwissenschaften in Bezug auf umfassende Gesellschaftsreformen als *state of the art* gilt. Die Reformstaaten Osteuropas haben mit dem Umbau ihrer sozialen, politischen und wirtschaftlichen Ordnung ein Vorhaben in Angriff genommen, für das es bis 1990 weder Vorbilder noch wissenschaftlichen Kredit gab. Im Gegenteil: Gemeingut nahezu aller Zweige der Sozialwissenschaften war und ist eine Art Negativparadigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen. Dessen erkenntnistheoretische Grundlagen waren bereits in den 60er Jahren dieses Jahrhunderts komplett.

Das Paradigma der Unmöglichkeit holistischer Reformen bildete sich im Schnittfeld von *Public Policy*-Analysen, empirischer Entscheidungs- und Implementationsforschung sowie der Debatte über die „Unregierbarkeit“ moderner Staaten. Der erkenntnis- und sozialtheoretische Rahmen ist durch den kritischen Rationalismus Karl Poppers und die soziologische Systemtheorie Niklas Luhmanns abgesteckt. Die Quintessenz der theoretischen und empirischen Befunde, die es nahelegen, von einem „Unmöglichkeitstheorem holistischer Politik“ zu sprechen, findet prägnanten Ausdruck in so bekannten Floskeln wie „the science of muddling through“ (Charles Lindblom), dem „garbage can model of decision-making“ (James March und Johan P. Olsen), der Angewiesenheit auf „piecemeal technology“ (Karl Popper), der „Utopie der Nulloption“ (Claus Offe) oder der „Tragik der toten Hände“ (Niklas Luhmann). Die (mutmaßlichen) Ursachen eines notwendigen Scheiterns umfassender Systemreformen sind in quasi-axiomatischen Feststellungen formuliert worden. Diese gelten (1) den engen Grenzen individueller Informations- und Entscheidungsrationale (Stichwort *bounded rationality*), (2) den besonderen Rationalitätsproblemen korporativer Akteure (Stichwort *collective action dilemma*), (3) der Problematik kollektiver Entscheidungen (Stichwort *social choice*) und (4) der Unmöglichkeit der Konstruktion eines gleichermaßen inklusiven wie instruktiven Konzepts der Systemrationalität.

Werden die Implikationen dieses Defizitkatalogs schon für konsolidierte Demokratien als gravierend eingeschätzt, so nehmen sie noch größere Dimensionen an, sobald die besonderen Bedingungen des Transitionsstarts im Sozialismus ins Spiel kommen. Immerhin sind diese nicht nur von enormen Ressourcenproblemen, sondern auch von starken Eigeninteressen vieler Politiker, dem Wertpluralismus der politischen Eliten und erheblichen Weltbilddifferenzen in der Bevölkerung geprägt.

Die speziellen Probleme der Systemtransformation

Das Scheitern der Transformationsprojekte war um so mehr zu befürchten, als der Verlauf der Systemtransformation von den Pfaden abweicht, auf denen einst die konsolidierten Demokratien des Westens ihre heutige Gestalt annahmen: entweder durch die nachholende Demokratisierung von Staaten mit bereits etablierter Marktwirtschaft und oder im Wege des „freundlichen Oktroy“ durch die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs. Demgegenüber zeichnen sich die aktuellen Transformationsprozesse u.a. durch die folgenden Probleme und Erfolgshindernisse aus.

1. Das Dilemma der Gleichzeitigkeit

Eine zielgerechte Verkoppelung von Maßnahmen der Demokratisierung mit solchen, die der Einführung einer Marktwirtschaft mit freien Preisen und privaten Wirtschaftssubjekten dienen, wurde (v.a. von Jon Elster und Claus Offe) für extrem unwahrscheinlich gehalten. Vielmehr sei mit Reformblockaden und hohen Transaktionskosten, wenn nicht gar einer Zielverfehlung zu rechnen, wenn demokratische Bürgerrechte und marktwirtschaftliche Formen der Einkommensverteilung zur selben Zeit oder in der Reihenfolge Demokratie – Markt eingeführt werden. Wegen der „demokratischen“ Responsivität des politischen Systems drohe die Vertagung oder gar die Absetzung von unverzichtbaren Teilen des ökonomischen Reformprogramms.

2. Die begrenzte institutionelle „Lernkapazität“ der Gesellschaft

Die simultane Implementation einer Vielzahl von interdependenten Institutionen schien die Adaptionsfähigkeit der Gesellschaft zu überfordern. Anhaltspunkt einer Überforderung sind wiederum Erfahrungen in konsolidierten Demokratien, wo allenfalls kleine Portionen an institutioneller Innovation möglich sind und selbst bescheidene Reformprojekte an institutioneller Trägheit und den *vested interests* zu scheitern drohen. Wegen der in umfangreichen Reformplänen unvermeidlich enthaltenen Fehlannahmen ist das Risiko des Scheiterns aufgrund ungenügender „Lernfähigkeit“ noch als deutlich höher anzusehen.

3. Die Unzulänglichkeit dezisionistischer Institutionenbildung

Ob und wie neue Institutionen Akzeptanz finden, hängt, so die These, wesentlich von der Art ihrer Auswahl und Einführung ab. Soziale Normen und Spielregeln, die erkennbar das Resultat einer dezisionistischen Setzung sind, werden den Schein des künstlich Konstruierten schwer wieder los. Da man in ihnen ein Resultat politischer Willkür sehen kann, leidet ihre Geltung nicht selten unter einem Überschuß von Kontingenz. Wenn aber die Bürger annehmen, „das hätte man auch anders und besser regeln können“, werden neue Institutionen kaum auf genügend Akzeptanz stoßen.

4. Das kulturelle Voraussetzungsdefizit neuer Institutionen

Mehrere Kerninstitutionen von Marktwirtschaft und Wettbewerbsdemokratie bauen auf kollektiven Werten und individuellen Kompetenzen auf, die in Transitions-gesellschaften nicht selbstverständlich gegeben sind, sondern sich vielmehr erst im Verlaufe der Reformen ausbilden können. Tatsächlich behaupten verschiedene Abhandlungen zur politischen Kultur des Postsozialismus ein Defizit an Bürgertugenden und *civic traditions*. Die sog. *socialist legacies* und Indikatoren „zivilisatorischer Inkompetenz“ (Piotr Sztompka) bezeichnen diesen Mangel an einem institutionenadäquaten Kontext.

5. Funktionsdefizite und Effektivitätsmängel der neuen Institutionen

Gegen nicht wenige der in westeuropäischen Gesellschaften etablierten Institutionen wurde der Verdacht gravierender Effektivitätsmängel erhoben. Verweisen nicht etliche von ihnen auf ungelöste Strukturprobleme der Institutionen des „*disorganized capitalism*“ (Claus Offe)? Der Verdacht trifft insbesondere die Institutionen der sozialen Sicherung, der Arbeitsmarktpolitik sowie der staatlichen Wachstums- und Strukturpolitik, deren Funktionsbedingungen sich durch die Zunahme global-ökonomischer Interdependenzen verschlechtert haben.

6. Die hohen sozialen Kosten der institutionellen Innovation

Während die institutionellen Reformen, welche die Entwicklung der konsolidierten Demokratien des Westens begleiteten, kumulative Fortschritte bedeuteten, setzen die aktuellen Transformationsprozesse eine gewisse Opferbereitschaft der Bevölkerung voraus. Der Aufbau der neuen institutionellen Ordnung liefert keine unmittelbaren Wohlstandsgewinne für „alle“, sondern ist mit individuellen Risiken und Kosten belastet (was sich in der U-Kurve der Sozialproduktentwicklung ausdrückt). Aber angesichts des verbreiteten Wunsches, mit dem Wohlstandsniveau des „Westens“ gleichzuziehen, besteht nur begrenzte Bereitschaft zur Hinnahme einer längeren Entscheidungsphase.

7. Kontra-intentionale Effekte simultaner Innovationen

Die gleichzeitige Einführung eines kompetitiven Parteiensystems und autonomer Interessensverbände zeitigte ein unerwartetes Ergebnis. Während Parteien von der hohen Aufmerksamkeit für Wahlen sowie von ihrer *gatekeeper*-Funktion für öffentliche Ämter profitieren, mangelte es den Verbänden nicht nur an Ressourcen und Teilnahmeanreizen, sondern auch an Kooperationsbereitschaft und Gehör auf Seiten der staatlichen Akteure. Gegenüber den selbstbewußten Parlamenten bleibt die „funktionale“ Interessenvermittlung unterentwickelt; die Möglichkeiten einer gewissen Entstaatlichung der gesellschaftlichen Regulation sind erst einmal gering.

Unerwartete Daten – unbeeindruckte Theorien?

Was ist nach einer Dekade praktischer Transformationen von dem so solide begründeten Theorem des notwendigen Scheiterns zu halten? Offenkundig nicht sehr viel. Regelmäßige Zeitungslektüre reicht aus, um sich von der Inkorrektheit der „systematischen“ Skepsis zu überzeugen. Zweifellos sind die Transformationsländer mit einer Fülle von Problemen, erwartbaren wie unerwarteten, geschlagen. Doch steht außer Frage, daß sie auch erhebliche Erfolge verbuchen. Die Transformationsresultate bestätigen weder das generelle „Unmöglichkeitstheorem“ holistischer Politik noch das spezielle „Dilemma der Gleichzeitigkeit“. Vielerorts wurden die Reformen in einer Weise realisiert, die es erlaubt, die ursprünglichen Ziele in den bewirkten Ergebnissen wiederzuerkennen.

Angesichts dieses Sachverhalts stellt sich für eine auf systematische Erklärungen zielende Sozialwissenschaft die Frage nach der Gültigkeit der Annahmen, die dem „Unmöglichkeitstheorem“ und anderen Hindernisprognosen unterliegen. Antworten sind in zwei Richtungen zu suchen. Zum einen scheint es notwendig, nach jenen Besonderheiten in den Transformationsbedingungen der sozialistischen Länder Ausschau zu halten, die von den theoretischen Annahmen abweichen. Zum anderen wäre den politischen Entscheidungen nachzuspüren, in denen die oben erwähnten Hindernisse und Probleme tendenziell erfolgreich bearbeitet wurden. Immerhin haben die Sozialwissenschaften Zugang zu einem Fundus empirischer Daten gewonnen, der systematische Untersuchungen zu den Faktoren des Scheiterns respektive Gelingens komplexer politischer Reformvorhaben zuläßt.

Erstaunlicherweise findet die unerwartete Möglichkeit, Konstellationen und Faktoren politischen Gelingens zu studieren, im Mainstream der sozialwissenschaftlichen Transformationsforschung noch kaum Beachtung. Der Sachverhalt, daß die Systemtransformation ein ganzes Bündel sozial- bzw. politikwissenschaftlicher Theorien in Frage stellt, wurde erst von Außenseitern wahrgenommen. Noch besteht der Eindruck, als sei das Verhältnis von empirischer Wirklichkeit und theoretischer Wissenschaft weitaus weniger innig als man es sich anläßlich

mancher sozialwissenschaftlicher Themenmoden vorstellen mochte. Folglich blieb bislang auch die Frage weitgehend unbeachtet, inwieweit unterschiedliche Resultate der Transformation nicht nur auf ungleiche Ausgangs- und Randbedingungen, sondern auch auf Prozeßvariablen, z.B. die Sequenzialisierung von Maßnahmen, die Abfolge von Regimetypen bzw. Regierungskoalitionen oder das politische Geschick der Akteure, zurückzuführen sind. Heute besteht die Chance, mittels theorie-

orientierter Forschung zu komplexeren Theorien der politischen Steuerung und der Genese institutioneller Ordnungen zu gelangen. Darüber hinaus lockt vertieftes Wissen über die Grenzen des „politisch Machbaren“ wie über die Voraussetzungen anspruchsvoller Reformpolitik.

Helmut Wiesenthal ist Univ.-Professor für Soziologie und Politikwissenschaft an der Humboldt Universität zu Berlin.