

Stichworte zum Thema „Reformperspektiven“

bzw. „Was wissen wir von den Bedingungen erfolgreicher Reformpolitik?“

Ausgangspunkt der Überlegungen ist das Problem, dass die Steuerungsfähigkeit demokratischer politischer Systeme erheblichen Beschränkungen unterliegt, ohne dass es eine besser geeignete Alternative zu geben scheint.

Ein schwer wiegendes Handikap ist die aus dem Parteienwettbewerb resultierende Opportunismusversuchung der Parteien, die zur Ausbildung unterschiedlicher Präferenzordnungen und konkurrierender Politikvorschläge anreizt. Aufgrund der generellen „Social Choice“-Problematik kollektiver Entscheidungen (Arrow, Scharpf) lassen sich die unterschiedlichen Präferenzordnungen nicht zwanglos in eine übergreifende gemeinsame Präferenzordnung (bzw. einen allseits geteilten Prioritätenkatalog) überführen. Deshalb folgt die Politik keiner einheitlichen Gemeinwohldefinition.

Als nahezu unrealisierbar gelten dem fachwissenschaftlichen Sachverstand solche „anspruchsvollen“ Politikprojekte, die grundlegende Eingriffe in das Institutionengefüge bzw. „Systemreformen“ anstreben,¹ und zwar nicht nur aufgrund der „problematischen“ Aspekte demokratischer Systeme, sondern auch im Lichte allgemeiner Überlegungen, wie sie z.B. im Rahmen der Politischen Theorie angestellt werden. Die theoretisch und empirisch begründete Skepsis resultiert in einer Art „**Unmöglichkeitstheorem holistischer Reformen**“ (**FOLIE 1**). Aufgrund dieser skeptischen Annahmen wurde auch die Erfolgchance der Systemtransformation der sozialistischen Länder als ausgesprochen schlecht eingeschätzt, was sich in einer Reihe von Risikoprognosen äußerte (**FOLIE 2**).²

Allerdings wissen wir von mehreren Fällen, in denen anspruchsvolle Reformprojekte gelangen.³ Dazu gehören die jüngsten EU-Mitgliedsländer, sogar einige Entwicklungsländer⁴ und – wenn man sich die jüngere Geschichte ansieht – weitere Fälle, in denen die ambitionierten Ziele der reformpolitischen Akteure in den Resultaten ihres Handelns erkennbar blieben (**FOLIE 3**). Aufgelistet sind vier Phänomenbereiche, in denen sich teilweise mehrere gelungene Strukturreformen beobachten lassen, die nicht im Verdacht stehen, emergent bzw. das Ergebnis von Evolutionsprozessen zu sein.

In diesen, von mir und früheren Mitarbeitern bzw. Studierenden untersuchten Fällen lassen sich die erfolgreich verlaufenen Reformprozesse einigermaßen befriedigend rekonstruieren.⁵

¹ Vgl. Wiesenthal (1999, 2002a).

² Vgl. Wiesenthal (2001a, 2002a).

³ Vgl. Wiesenthal (2002b, 2003a).

⁴ Vgl. den Bertelsmann Transformation Index 2004.

⁵ Vgl. Beyer et al. (2001), Wiesenthal (2000, 2001b, 2003a, 2003b) und Projekt „Politische Rationalitätsprobleme“ (2003).

Allerdings ist es nicht möglich, die generellen Erfolgsbedingungen anspruchsvoller Reformen bündig aufzulisten. Die Ursachen liegen vor allem (1) in dem „small-numbers“-Problem (wenig Fälle, viele Variablen), (2) in dem hohen Anteil *situativer* Variablen mit historischem Zeitindex und (3) in Informationslücken der empirischen (insbes. historischen) Forschung. Denn nicht alles was sich womöglich als relevant und erfolgsentscheidend erwies, war für Dritte transparent und hatte eine Chance, protokolliert zu werden – zumal wenn ein breites Spektrum gesellschaftlicher Akteure beteiligt war. Nicht zu vergessen ist auch die Möglichkeit, dass spezifische Variablenzusammenhänge die Folge unwiederholbarer „glücklicher“ Umstände gewesen sein mögen.

Die historischen Erfahrungen mit erfolgreichen (Reform-) Projekten sind folglich mit Vorsicht zu interpretieren, wenn es darum geht, unser Wissen zu abstrakten und verallgemeinerbaren Erkenntnissen zu verdichten. Denn dem steht auch die hohe *Komplexität* von Sachverhalten entgegen, an denen eine sehr große Zahl von Variablen beteiligt ist, die nicht nur von Fall zu Fall unterschiedliche „Werte“ aufweisen, sondern auch in unterschiedlichem Maße interdependent sind. Ein weiterer Schwierigkeitsfaktor ist die *Dynamik*, d.h. der rasche Wandel „politischer“ Konstellationen, der sich u.a. in Abhängigkeit vom *internationalen Kontext* der Regierungspolitik, von der Konjunktur des *Parteienwettbewerbs* und nicht zuletzt der Eigendynamik des Systems der *Massenmedien* einstellt. Letztere und insbesondere die *Interaktion von Parteien- und Mediensystem* ist ein wichtiger Faktor, der regelmäßig die Erwartungen von Wählern, ihr Informationsniveau und die öffentliche Themenkonjunktur beeinflusst – ohne intentional steuerbar zu sein.

Wegen der Komplexität realer Politikprozesse besteht eine deutliche Kluft zwischen *theoretischen Modellen* mit wenigen Variablen, aber markanten Aussagen über letztlich irrealen Sachverhalte, und der *Praxis politischer Akteure*, die Entscheidungen unter *Unsicherheit* treffen, es im jeweiligen Handlungsfeld mit *diffusen Kausalitäten* zu tun haben und (auch dann, wenn sie planend verfahren) nach *günstigen Gelegenheiten* Ausschau halten müssen, um die Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Handlungen zu steigern. Welche Variablenkomplexe dabei in Rechnung zu stellen sind, mag die **FOLIE 4** verdeutlichen

Das Schema dient lediglich der Illustration eines ausgesprochen komplexen Zusammenhangs. Selbstverständlich verlaufen die Beziehungen zwischen den einzelnen Variablenkomplexen nicht über einen zentralen Knotenpunkt, sondern bilden ein Netzwerk vielfältiger uni- und multilateraler Abhängigkeiten. Was in den einzelnen Kästchen steht, wurde anhand der Fallbeschreibungen einzelner Reformprojekte als potentiell wichtige Erfolgsfaktoren ermittelt. Es ist alles andere als eine vollständige Auflistung der maßgeblichen Faktoren, sondern nur ein Versuch ihrer summarischen Illustration. Als Beispiel möge die grobe Skizze einiger empirischer Befunde zum Komplex „Policy-Variablen“ dienen.

Im Komplex „Policy-Variablen“ geht es um die Definition des Problemzusammenhangs und den Kern der Zielbestimmung. Entscheidend ist das „framing“ des Projekts, das i.d.R. mit einem „frame shift“ zugunsten neuer Beschreibungen des Sachverhalts, der (politischen) Zuständigkeit, der geeigneten Bearbeitungsformen und der Aktualität verbunden ist. Wenngleich oft ein qualitativer Bruch mit tradierten Relevanzmustern und Institutionen beobachtbar ist, präsentieren sich neue Orientierungen regelmäßig als Differenzierung oder neue Synthese von überlieferten Annahmen bzw. Rezepten. Auch die vorgeschlagenen Mittel sind selten innovativ; i.d.R. repräsentieren sie eine neue Wahl aus dem bekannten Instrumentenkasten.

Überflüssig und u.U. nachteilig ist ein framing als „Systemfrage“ bzw. radikale Weltbild-Innovation. Die Frage nach einer neuen bzw. „richtigen“ Gesamtsystemrationalität erwies sich als unfruchtbar. Wichtiger war es des öfteren, den beabsichtigten Policy-Wandel als Wertkontinuität, d.h. den „frame shift“ als Fortschreibung tradierter Wertorientierungen darzustellen (54). Ansonsten zählten eine Bezugnahme auf Allgemeininteressen, die Wahl passender Symbole und attraktiver Labels sowie eine positive Darstellung des Möglichkeitsraums. In anderen Fällen dominierte eine akute Krisendefinition, die scheinbar einfache Rezepte („mehr Markt – weniger Staat“) rechtfertigte. Ferner bewährte es sich, auf maximale Zieldefinitionen und ein umfangreiches Finanzvolumen zugunsten der qualitativen Aspekte der Innovation zu verzichten (Entstehung und Wachstum des Sozialstaats sind ein entsprechendes Beispiel).

Während der Ausweis einer allgemeinen Richtung unverzichtbar ist, ist dagegen vor einer Fixierung auf Details zu warnen, denn jedes Reformziel ist ein „moving target“. D.h. es bewährte sich, die Ziele relativ „offen“ und allgemein zu formulieren. Flexibilität in der Mittelbestimmung erleichterte die Überwindung von Widerständen. Insbesondere die Führung sollte sich einer Festlegung auf Details enthalten, sondern eine Arbeitsteilung organisieren, in der die Details den „policy experts“ zur Aushandlung innerhalb der maßgeblichen „advocacy coalition“ überlassen bleiben.

Das konkrete Policy-Design mag als Realisierung einer unmittelbar gegebenen Möglichkeit (lokale Maximierung) begründet sein oder als Formulierung eines fernen Ziels, das nur über eine Durststrecke und auf Umwegen (globale Maximierung) erreichbar ist. Im letzteren Fall kommt es auf eine besonders einleuchtende Begründung an, sowie auf besondere Maßnahmen des Risikoschutzes (zugunsten negativ Betroffener) bzw. der generellen Kostenbegrenzung. Sinnvoll ist es auch, *mehrerer* Nutzendimensionen auszuweisen. Für den Umgang mit Verteilungsproblemen wurde entweder eine Verschleierung der tatsächlichen Kosten gewählt und/oder deren breitflächige Verteilung (in sozialer und zeitlicher Hinsicht); günstig ist es, wenn die erwarteten Vorteile schon frühzeitig und deutlich (z.B. in konzentrierter Form) bemerkbar sind. Mögliche Implementationsprobleme sind schon bei der Programmformulierung zu berücksichtigen.

Angesichts der komplexen Bedingtheit von Reformserfolgen kommt man nicht umhin, anspruchsvolle Politikprojekte, auch wenn man sie für prinzipiell realisierbar und erfolgsträchtig hält, als eine Art *Experiment mit der gesellschaftlichen Wirklichkeit* zu betrachten.

Was folgt daraus für die Erkundung strategischer Optionen?

Statt zu versuchen, der von Fall zu Fall *anders* bedingten und *anders* strukturierten Komplexität politischer Steuerung mit einer Typologie von idealen Voraussetzungen und beispielhaften Prozessmodellen („best practice“) beizukommen, erscheint es als zweckmäßiger, sich – erstens – auf die *Möglichkeiten* (Optionen) zu konzentrieren, welche den politischen Akteuren offen stehen, um mit Unsicherheit sowie hoher Entscheidungs- und Steuerungskomplexität umzugehen, und – zweitens - einen *Katalog* der für anspruchsvolle Projekte *typischen*, aber in unterschiedlicher Ausprägung und zu unterschiedlichen Zeitpunkten akut werdenden Entscheidungs-, Strategie- und Steuerungsprobleme anzustreben (und natürlich letztere mit potentiell geeigneten Bearbeitungsoptionen zu verknüpfen). Entsprechende Module könnten beispielsweise betreffen:

- > Alternativen der Problemdefinition und des notwendigen „frame shift“,
- > die Optionen der Zielformulierung und Maßnahmenbegründung,
- > die Organisation der Befürworterkoalition,
- > den Umgang mit der parteipolitischen und gesellschaftlichen Reformopposition,
- > die Bewältigung ausgedehnter Latenzphasen (Durststrecken) u.a.m.

Eventuell ließen sich aus der Kombination vorliegender Erfahrungen und allgemeiner theoretischer Annahmen auch eine Reihe von exemplarischen „Muster-Modulen“ bilden, denen jeweils eine als typisch erachtete Konstellation von Ausgangslage, Problemvariablen und Bearbeitungsmethoden zugrunde liegt.⁶

Literaturhinweise

- Beyer, Jürgen; Wielgohs, Jan; Wiesenthal, Helmut (Hg.), 2001: Successful Transitions. Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Projekt "Politische Rationalitätsprobleme", 2003: Reformen: machbar. Politikwissenschaftliche Analysen gelungener holistischer Reformen. Mimeo, Institut für Sozialwissenschaften. Humboldt-Universität zu Berlin.
- Wiesenthal, Helmut, 1999: Transformationsprozesse als Paradimentest. Zum sozialwissenschaftlichen Ertrag des Institutionenwandels in Osteuropa. In: Sociologia Internationalis, 37 (1), 67-89.
- 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. Institutionenpolitik in kapitalistischen und postsozialistischen Gesellschaften. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 189-217.
- Wiesenthal, Helmut, 2001a: Einleitung: Systemtransformation als Theorientest. In: ders. (Hg.): Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 9-31.
- Wiesenthal, Helmut, 2001b: Materiale und theoretische Befunde der vergleichenden Transformationsforschung. In: ders. (Hg.): Gelegenheit und Entscheidung. Policies und Politics erfolgreicher Transformationssteuerung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 214-230.
- Wiesenthal, Helmut, 2002a: Politics Against Theory: On the Theoretical Consequences of Successful Large-Scale Reforms in Postcommunist Europe. In: Perspectives on European Politics and Society, 3 (1), 1-22.
- Wiesenthal, Helmut, 2002b: Reformakteure in der Konjunkturfalle - Zur gegenläufigen Entwicklung von theoretischem "Wissen" und praktischem Wollen. In: Nullmeier, Frank; Saretzki, Thomas (Hg.): Jenseits des Regierungsalldtags. Strategiefähigkeit politischer Parteien. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 57-83.
- Wiesenthal, Helmut, 2003a: Konjunkturen des Machbaren - Beobachtungen auf der Fährte der rationalitätskritischen Theorie. In: Nassehi, Armin; Schroer, Markus (Hg.): Der Begriff des Politischen. Soziale Welt Sonderband 14. Baden-Baden: Nomos, 519-537.
- Wiesenthal, Helmut, 2003b: Beyond Incrementalism: Sozialpolitische Basisinnovationen im Lichte der politiktheoretischen Skepsis. In: Mayntz, Renate; Streeck, Wolfgang (Hg.): Die Reformierbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden. Festschrift für Fritz W. Scharpf. Frankfurt/New York: Campus Verlag, 31-70.

⁶ Geeignete Anregungen ließen sich wohl auch anhand einer systematischen Auswertung der Länderberichte zur Managementbewertung im Rahmen des Bertelsmann Transformation Index gewinnen.

Folie 1: Elemente des Unmöglichkeitstheorems holistischer Reformen

Erkenntnisse der Politikanalyse und Implementationsforschung:

Unvermeidlicher Inkrementalismus & "Die Wissenschaft des Sich-Durchwurstelns"	Lindblom 1959
Unvermeidliche Implementationsfehler	Pressman & Wildavsky 1979
Politikverflechtung, Entscheidungsfalle & die Dominanz "negativer" über "positive" Koordination	Scharpf 1988, 1993

Erkenntnisse der Organisations- und Entscheidungsforschung:

Bounded Rationality & das Prinzip des "satisficing", "problem-solving" und (Such-) Heuristiken	Simon 1957-1991
Das "Mülleimer-Modell" organisatorischer Entscheidungen	Cohen, March & Olsen 1972
Neo-Institutionalismus und die "Logik der Angemessenheit"	March & Olsen 1989

Theoreme Politischer Theorie und der soziologischen Systemtheorie:

„Stückwerks-Technologie“ anstelle von Holismus and Teleologie	Popper 1972
Die "Unregierbarkeit" moderner Demokratien	Crozier, Huntington & Watanuki 1975; Hennis et al. 1977
Die Selbstreferenz der Teilsysteme & "die Tragik der toten Hände".	Luhmann 1986, 1989, 2000
Die „Utopie der Null-Option“	Offe 1986

Folie 2: Fünf spezifische Risiken der Systemtransformation

(1) Das Risiko inadäquater Voraussetzungen:

- > *Rechtsdefizite*
- > *kulturelles Voraussetzungsdefizit*
- > **Informations- und Wissensdefizite**

(2) Das Dezisionismusrisiko

Problem der Hyperrationalität

(3) Das Risiko inadäquater Mittel bzw. Vorbilder

importierte Funktionsmängel

(4) Das Risiko der Ko-Innovation

z.B. ungleiche Startchancen von Parteien und Verbänden

(5) Die Risiken der „dualen Transition“

„Dilemma der Gleichzeitigkeit“

Folie 3: Beispiele anspruchsvoller bzw. folgenreicher Reformprojekte

Die grundlegenden Sozialstaats-Innovationen (1883-1913):

Die Schaffung neuartiger Institutionen im Bruch mit überlieferten Problemdeutungen und dem tradierten Verständnis von Staatsaufgaben:

- > die Unfall-, Kranken- und Invaliditäts- bzw. Altersrentenversicherungen in Deutschland (1883-88),
- > die allgemeine Volksrente in Dänemark (1891) und Schweden (1913),
- > die Arbeitslosenversicherung in Frankreich (1905) und Großbritannien (1911).

„The Great Society“ – die Reformen der L. B. Johnson-Administration (1963-68):

- > Ein neues, relevantes Thema wurde etabliert und die für seine Bearbeitung notwendige Unterstützung mobilisiert: *the war on poverty*.
- > Die umstrittene und von einflussreichen Gruppen behinderte Verallgemeinerung von Bürgerrechten: *civil rights acts, voting rights act*.
- > Eine von starken Interessengruppen abgewehrte und der dominierenden Marktideologie widersprechende Strukturinnovation: *Medicare*.

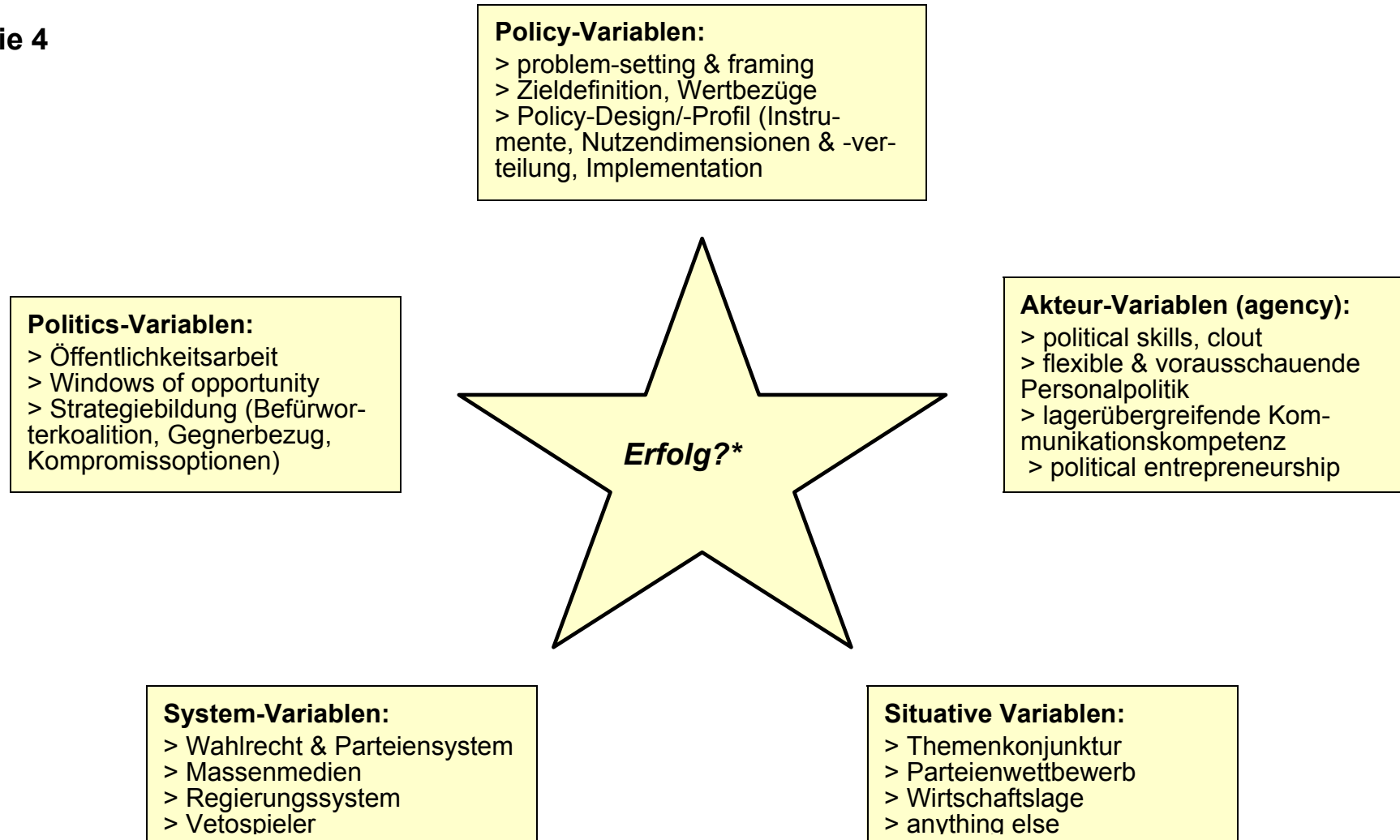
Die Reformen der Thatcher-Regierung (1979-90):

- > Ein wirtschaftlich gebotener, aber selbst in der Regierungspartei umstrittener gesellschaftlicher Gestaltwandel.

Die Reformerfolge der mittelosteuropäischen EU-Mitgliedsländer (1989-2001):

- > Der gleichzeitige Aufbau von Demokratie und Marktwirtschaft unter schwierigen Voraussetzungen und mit bescheidener Außenhilfe.

Folie 4



*) Erfolg = Verringerte Diskrepanz zwischen den Voraussetzungen von System- und Sozialintegration (z.B. in Form von Wirtschaftswachstum und Politikzufriedenheit).