

Konjunkturen des Machbaren – Beobachtungen auf der Fährte der rationalitätskritischen Theorie

Helmut Wiesenthal

1. Einleitung

Der Gedanke, dass sich die Gesellschaft im Medium politischer Entscheidungen selbst gestalten könnte, ist ein Kind der Aufklärung. Wie die der selben Wurzel entstammende Fortschrittsidee, ist er paradoxen Charakters: Er baut auf die Kontingenz der gesellschaftlichen Ordnung wie auf die prinzipielle Austauschbarkeit ihrer Hüter, d.h. der Machtausübenden. Diese „doppelte“ Kontingenz verbürgt aber nicht selten mehr Turbulenz als emergente Ordnung. Folglich bedurfte es, wo Fortschritt und Selbstgestaltung zusammengedacht wurden, eines Dritten, um sich die „Machbarkeit“ der Gesellschaft vorzustellen: einer die Kontingenzen der „Moderne“ zähmenden *Idee* des Ziels. Selbst ein Karl Marx, dem politisch-strategischen Kalkül keineswegs abhold, mochte den Übergang von kapitalistischen zu kommunistischen Produktionsverhältnissen nicht dem Dezisionismus politischer Akteure überlassen, sondern riskierte es, sich mit einem Theorietyp zu blamieren, der wegen dem Rekurs auf eine ökonomiehistorische Automatik ausgesprochen „vormodern“ wirkt. Erst im 20. Jahrhundert vermochte sich der Gedanke der gesellschaftlichen Selbstgestaltung von seiner Zwangsehe mit einer privilegierten Zielidee zu emanzipieren.

Eine frühe Bestätigung erfuhr der Selbstgestaltungsgedanke im Übergang vom (zumindest zeitweise) liberalen Staat des 19. Jahrhunderts zum Typus des frühen Sozialstaats. Die „Erfindung“ der staatlichen Zuständigkeit für städtische und (mit Verspätung auch) ländliche Arme resultierte in komplexen Ressourcenacquisitions- und -verteilungssystemen, die nach dem 2. Weltkrieg zu wichtigen Stützpfählern der repräsentativen Demokratie wurden. Eigentümlicherweise wurde diese Revolution der institutionellen Ordnung ebenso wenig wie die sukzessive Einführung des allgemeinen Wahlrechts als Akt der Gesellschaftsgestaltung begriffen, sieht man von den wenigen Protagonisten ab, die sich der weitreichenden Folgen ihres Wirkens bewusst waren. Auch die Anstrengungen der Roosevelt-Administration, die Rezession der US-Wirtschaft in der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre durch ein als „New Deal“ bekannt gewordenen Ausgabenprogramm zu überwinden (vgl. Gordon 1994), wurden nicht als proaktive Gesellschaftsreform registriert. Ließen sie sich doch in gleicher Weise wie die Etablierung des Sozialstaats als bloße Krisenreaktion verbuchen. Zur breiten Reflexion auf das gesellschaftliche Selbstgestaltungspotenzial kam es erst im Gefolge der Idee staatlicher Krisenprävention im Wege einer kontrazyklischen Einnahme- und Ausgabenpolitik.

Galt die Rezeptur des Keynesianismus zunächst allein dem Ziel der Dämpfung konjunktureller Schwankungen und ihrer ungünstigen Wirkungen auf die Wiederwahlchancen von Regierungen, so erwiesen sich die – im technischen Sinne – beliebig verwendbaren Ausgabenzuwächse für die Befürworter gesellschaftlicher Reformprojekte als enorm attraktiv. Das zweckbezogene Interesse an konjunktureller Nivellierung sollte einem wachsenden Interesse am Gebrauchswerteffekt der Mittel Raum geben. So wurden „soziale Reformen“ nicht nur zum Pendantbegriff des Keynesianismus, sondern der anschwellende Strom von Reformvorschlä-

gen führte zur Wiederbelebung des Selbstgestaltungsgedankens, der nun nicht mehr an eine umfassende Zielidee gebunden war. Die entsprechenden Schlüsselbegriffe waren „staatliche Planung“ und „aktive Politik“.¹

In der Rückschau erscheint die Ära des staatszentrierten Reformoptimismus als überraschend kurz, wenn man ihr anhaltendes Echo in der politischen Öffentlichkeit bedenkt. Datiert man ihren Beginn für die Bundesrepublik Deutschland auf das Jahr 1967, in dem die Regierung einer Großen Koalition im sog. Stabilitätsgesetz vier gleichrangige Ziele der Wirtschafts- und Finanzpolitik verkündete, so währte sie nur wenig länger als eine Dekade. Schon beim Amtsantritt des Kabinetts Helmut Schmidt im Jahre 1974 häuften sich Signale einer notwendigen Abkehr vom Programm der staatlichen Gesellschaftsmodernisierung.

Die anschließende Ernüchterung war nicht auf die Sphäre der Politik beschränkt. Vielmehr fand sie ein Pendant in der wachsenden Skepsis der die Politik beobachtenden Sozialwissenschaften. Zunächst als Reflexion auf enttäuschende Erfahrungen mit einzelnen Programmen der aktiven Politik, bald aber auch inspiriert durch konvergierende Befunde der empirischen und theoretischen Forschung, entstand das Bild eines von eigenen Reformzielen und den Forderungen der Interessenten überlasteten politischen Systems. In seinem Schatten entwickelte sich die Gegenbewegung des „welfare retrenchment“ (vgl. Mishra 1990), die „die Aufgabe von staatlichen Aufgaben“ (Offe 1994) und den Abschied von manchen ausgabenwirksamen Reformprogrammen vollzog.

Die oppositionellen Parteien des Mitte-Links-Spektrums zögerten noch über eine Dekade, ihre Wahlkampfkonzepte dem Bild des überforderten Staates anzupassen. Es bedurfte der Europäischen Union und der Konvergenzkriterien des Euro, um die Wende zu reformpolitischer Sparsamkeit einzuleiten. Aber die Prognose bewahrheitete sich nicht, wonach das Abschmelzen der Reformprogrammatisierung auch das Ende der europäischen Sozialdemokratie bedeute (Merkel 1993). Im Gegenteil, entlastet von uneinlösbaren Ansprüchen und Versprechungen erschienen sozialdemokratische Regierungen in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und anderenorts als die besseren Moderatoren der Anpassung an die Bedingungen der Globalökonomie. Am Ende des Jahrhunderts schien der Gedanke der gesellschaftlichen Selbstgestaltung nur noch unter den mit großen Reformambitionen gestarteten links-libertären Parteien, wie den deutschen Grünen, und den versprengten Resten des orthodoxen Sozialismus präsent.

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat die Vorstellung klug gewählter und mit guter Erfolgsaussicht zu realisierender Projekte der Gesellschaftsreform einen Tiefpunkt der Glaubwürdigkeit erreicht. Die zunächst nur der theoretischen Verständigung dienenden Begriffe und Theoreme der skeptischen Sozialwissenschaft sind nun auch in der Sphäre der öffentlich-politischen Kommunikation angekommen. Dank der Deregulationsprojekte liberal-konservativer Regierungen fand die allgemeine Reformaversion schließlich auch Rückhalt bei den einstmals stärksten Nachfragern ambitionierter Reformen: der industriellen Arbeiterschaft und den öffentlich Bediensteten.

Die in diesem Beitrag präsentierten Beobachtungen mögen den Gedanken der prinzipiellen „Machbarkeit“ ambitionierter politischer Projekte wiederbeleben. Empirische Erfahrungen sind geeignet, das Quasi-Paradigma der „Unrealisierbarkeit anspruchsvoller Reformen“ in Zweifel zu ziehen. Am Tiefpunkt ihrer Glaubwürdigkeit muss die Idee der Selbstgestaltung der Gesellschaft nicht mehr mit weiterer Diskreditierung rechnen. Ein Umschlagen des Pendels in die Richtung einer sukzessiven Aufwertung liegt im Bereich des Möglichen.

¹ Vgl. Scharpf (1972) und Mayntz/Scharpf (1973).

Mit anderen Worten, zu einer Zeit, in der praktizierende Politiker die Reproduktion der sozialwissenschaftlichen Skepsis pflegen und schon das Versprechen eines Kanzlerkandidaten, „nicht alles anders, aber vieles besser machen“ zu wollen, überzogen wirkt, sieht es so aus, als würde die wissenschaftliche Basis der generellen Skepsis erodieren. Unter „passenden“ Umständen und für klug gewählte Ziele scheinen anspruchsvolle Reformen durchaus realisierbar. Diese Feststellung fordert keineswegs zur Wiederbelebung utopischer Programme auf, aber ist ein Anlass, mehr Sorgfalt bei der Interpretation sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse anzunehmen. Das dürften zwei Fallbeispiele aus der ferneren und der jüngsten Geschichte europäischer Staaten belegen.

Im Folgenden werden zunächst die theoretischen Begründungen inspiziert, welche dem Paradigma von der Unrealisierbarkeit komplexer Reformen zu Grunde liegen (Teil 2). Welchen Begrenzungen seine Erklärungsleistung unterliegt, wird sodann in einer Rückschau auf die Ersteinführung sozialer Sicherungssysteme (Teil 3) und mit Blick auf die Ergebnisse der Transformation sozialistischer Staaten (Teil 4) demonstriert.

2. Das Paradigma der systematischen Reformskepsis

Die Ursprünge des Zweifels an der instrumentellen Rationalität politischer Entscheidungen liegen weiter zurück als die Hochzeit der „aktiven“ Politik. 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 Methode sukzessiver, begrenzter Vergleiche andererseits. Während das Standardmodell sowohl wissenschaftliche Theorien und akademische Ausbildung dominiert, folgen die administrative und politische Praxis ausschließlich der pragmatischen Methode. Mangels ausreichender Informationen und hinreichend klarer Präferenzen sind die Praktiker regelmäßig außer Stande, zwischen Zwecken und Mitteln präzise zu unterscheiden. Statt dessen beschränken sie sich auf die Analyse der marginalen Unterschiede zwischen alternativen „Paketen“, die eine je spezifische Kombination aus Zwecken und Mitteln darstellen. Der pragmatische Inkrementalismus mag zwar dem Beobachter als bloßes Durchwursteln („muddling through“) erscheinen, in Anbetracht der hohen Unsicherheit vieler Entscheidungsparameter bleibt er oft die einzige praktikable Methode.

Nur zwei Jahre vor Charles E. Lindblom hatte Herbert A. Simon unter dem Titel „Models of Man“ (Simon 1957) seine Studien über Möglichkeit und Grenzen rationalen Handelns vorgelegt. Sie begründen das Konzept der *bounded rationality*, das große Teile der modernen Management- und Politikwissenschaften inspirierte. Seine Prämissen betreffen v.a. das menschliche Aufmerksamkeits- und Informationsvermögensvermögen. Angesichts begrenzter perceptiver und kognitiver Kompetenzen sowie der Interaktion mit weiteren autonomen Akteuren wird ein unaufhebbares Komplexitätsgefälle zwischen dem Handelnden und der Handlungswelt ausgemacht. Es schließt eine strikt rationale, d.h. die Maximierung des Nutzen ermöglichende Handlungswahl aus.

Das gleichwohl um Rationalität *bemühte* Handeln gehorcht einer eigenen prozessualen Logik: (1) In den Vordergrund rückt die *heuristische Suche* nach Optionen bzw. die Exploration alternativer Handlungspfade. (2) Komplexe Entscheidungsaufgaben können durch *Sequenzialisierung* in überschaubare Teilprobleme aufgelöst werden, was auch die Rückkoppelung von Entscheidungsfolgen in den Entscheidungsprozeß erlaubt. (3) Die Wahl unter Alternativen endet mit dem Auffinden einer *befriedigenden* Lösung, wobei (4) das letztentscheidende Kriterium nicht auf Eigenschaften der Umwelt, sondern auf das *subjektive* Anspruchsniveau des Akteurs Bezug nimmt.

Das Konzept *bounded rationality* erwies sich nicht nur bei der Analyse des Entscheidungsverhaltens von Managern, Verwaltungspersonal und Politikern als fruchtbar, sondern wurde auch die Ausgangsbasis des einflussreichen Transaktionskostenansatzes, der Informations- und Institutionenökonomie sowie des politikwissenschaftlichen Neoinstitutionalismus. So fanden die von wechselnder Aufmerksamkeit, unklaren Präferenzen und Zufällen bestimmten Gremienentscheidungen eine prägnante Beschreibung im „garbage can model of decision-making“ (Cohen u.a. 1972). Der politikwissenschaftliche Neoinstitutionalismus hebt den Einfluss von Traditionen, Routinen und einer situativen „Logik der Angemessenheit“ (March/Olsen 1989) hervor, um zu demonstrieren, wie sich die Akteure angesichts der Unmöglichkeit eines strikt konsequenzenorientierten Handelns zu helfen wissen. Alle diese Spielarten der *bounded rationality* repräsentieren Lösungen für die Aufgabe, subjektiv befriedigende Antworten auf objektive Rationalitätshindernisse zu finden. Gleichzeitig führen sie die Vorstellung von einem durch planvolles Handeln zu realisierenden Nutzenoptimum ad absurdum.

Die rationalitätskritische Theorie erfuhr weitere Unterstützung durch die schon in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts formulierten, aber erst später allgemein akzeptierten Theoreme der als „Public Choice“ firmierenden Theorien. Insbesondere zwei Basisaxiome, welche Besonderheiten des kollektiven Entscheidens thematisieren, sind für unseren Zusammenhang relevant: das *collective action*-Problem (Olson 1965) und die *social choice*-Problematik (Arrow 1963). Ersteres thematisiert die Wirkungen des „rationalen“ Trittbrettfahrer-anreizes auf Organisationen, die Kollektivgüter für einen über die Beitragleistenden hinaus reichenden Kreis von Nutznießern produzieren. Weil das Zustandekommen solcher Kollektivgüter unwahrscheinlich ist, wenn viele potentielle Nutznießer auf den eigenen Beitrag verzichten, bedürfen Mitgliederverbände, wie z.B. politische Parteien, besonderer Praktiken, um Mitglieder zu gewinnen und zu motivieren. Bezeichnenderweise haben alle geeigneten Maßnahmen, wie v.a. der Rekurs auf selektive Anreize, gemeinsame Überzeugungen oder charismatische Führer, erhebliche Rückwirkungen auf die Organisationspraxis und die tatsächlich verfolgten Ziele. Folglich müssen die Entscheidungen politischer Akteure nicht nur sachlichen und Interessengesichtspunkten gerecht werden, sondern auch den Anforderungen, die die *collective action*-Problematik stellt. Denn es gibt keinen Königsweg, auf dem sich die Rationalitätsprobleme, die aus egoistischen oder „ideologischen“ Mitgliederinteressen folgen, gänzlich vermeiden ließen. Die *social choice*-Problematik resultiert dagegen aus der Unterschiedlichkeit der individuellen Präferenzordnungen. Da sich diese nicht zu einem widerspruchsfreien kollektiven Zielsystem zusammenfassen lassen, bleiben kollektive Akteure regelmäßig internen Spannungen ausgesetzt. Die unvermeidliche Ungleichbehandlung des Interesseninputs belastet wiederum die interne Willensbildung und ein geschlossenes Auftreten in der Interaktion mit Dritten.

Ihren materialen Niederschlag finden die hier skizzierten Rationalitätsgrenzen in drei Problemkomplexen: erstens dem unvermeidlichen Vorrang organisationsbezogener Eigeninteressen, zweitens der Anfälligkeit der demokratischen Politik für populistische Praktiken, gegnerbezogene Wettbewerbskalküle und bloß symbolische Aktivitäten, sowie drittens der Senkung der Ansprüche an die „materiale“ Qualität politischer Entscheidungen.

Ein dritter Strang von Forschungen, die in das Fundament der generellen Skepsis gegenüber anspruchsvollen Reformen eingingen, sind Untersuchungen, die sich mit der praktischen Umsetzung politischer Entscheidungen beschäftigen. Die *Implementationsforschung*, ein Teilgebiet der Politikanalyse, sah sich durch offensichtliche Diskrepanzen zwischen Anspruch und Wirklichkeit der von legislativen Akteuren beschlossenen Politikprogramme angeregt. Eine breit rezipierte Studie galt der Umsetzung von Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsentwicklung, welche die amerikanische Bundesregierung initiiert hatte, in der kalifornischen

Stadt Oakland. Der Untertitel des Buches, das die Ergebnisse dokumentiert, sagt unzweideutig, worum es geht: „How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All“ (Pressman/Wildavsky 1973). Auf der Suche nach den Ursachen für die Kluft zwischen Programmzielen und Programmfolgen kam es zu intensiver Beschäftigung mit den verschiedenen Regelungs- und Steuerungsinstrumenten der Politik, den Eigeninteressen, Abstimmungs- und Handlungskapazitäten der Durchführungsinstanzen sowie den Handlungsoptionen, der Responsivität und der Eigenlogik der Politikadressaten. So konnte die Implementationsforschung die Zielverfehlungen mancher Reformprogramme der sozialliberalen Koalition von 1969 aufklären und zur Entwicklung einer „steuerungsorientierten Politiktheorie“ (Mayntz 1980: 237) anregen. Ihre Befunde scheinen die grundlagentheoretische Skepsis (von Arrow, Simon, Olson, March u.a.) zu erhärten.

Auch aus anderer Richtung wurden Zweifel an der Selbstgestaltungsfähigkeit moderner Gesellschaften angemeldet. Ihre Erfahrungsbasis lag in den nichtintendierten Folgen verschiedener Spielarten „aktiver“ Politik und insbesondere in den Schwierigkeiten demokratischer politischer Systeme, den konkurrierenden Forderungen von Wähler- und Interessengruppen nachzukommen und gleichzeitig für stetiges Wachstum, ein hohes Beschäftigungsniveau und niedrige Inflationsraten zu sorgen. Die beobachteten Misserfolge wurden nicht in erster Linie den Grenzen rationaler politischer Planung angelastet, sondern einem Missverhältnis zwischen der gesellschaftlichen Interessenstruktur und den Organisationsformen der demokratischen Politik. Das vermeintliche Missverhältnis inspirierte eine Debatte über die Grenzen der Regierbarkeit moderner Staaten (z. B. Crozier u.a. 1975; Hennis 1977). Die Diagnose zunehmender „Unregierbarkeit“ beschäftigte zwar v.a. die politischen Akteure selbst und ihre wissenschaftlichen Berater. Ihre Konvergenz mit Befunden zur Inkonsistenz langfristiger politischer Planungen (Kyddland/ Prescott 1977) und der eng begrenzten Möglichkeiten „rationaler“ Politik (Elster 1987) wurde ein weiterer Fundamentstein im Gebäude der reformpolitischen Skepsis.

Schließlich ist noch von einer besonders solide wirkenden Säule der skeptischen Argumentation zu berichten: der soziologischen Systemtheorie von Niklas Luhmann. Die Unmöglichkeit der Konstruktion einer alle Teilsysteme umfassenden und für politische Steuerung operationalisierbaren Systemrationalität ist bereits in den Grundlagen des differenzierungstheoretischen Ansatzes angelegt (z.B. Luhmann 1984). Die explizit auf das Teilsystem der Politik eingehenden Analysen schließen unmissverständlich jede Möglichkeit der intentionalen Steuerung der Gesellschaft aus: „Die moderne Gesellschaft ist ein System ohne Sprecher und ohne innere Repräsentanz“, eine „Gesellschaft ohne Zentrum“ (Luhmann 1981: 22f.). In dem von Anspruchsstimuli überlasteten Wohlfahrtsstaat muss politisches Handeln „davon ausgehen, daß die Verhältnisse, auf die es seine Bemühungen richtet, sich in unerwarteter Weise durch die Bemühung selbst ändern“ (Luhmann 1981: 10). Deshalb sei den unplanbaren Nebenfolgen der allemal unzulänglichen Steuerungsversuche ein größeres Risiko zu attestieren als einer Hinnahme des Status quo.

Die Bilanz ist eindeutig. Da die skeptischen Positionen weder in der sozialwissenschaftlichen Grundlagentheorie noch in der einschlägigen Empirie auf nennenswerten Widerspruch stießen, klingt ihre Botschaft überzeugend. Als Antwort auf die Frage nach der Möglichkeit umfassender Gesellschaftsreformen verdichten sie sich zu einem Theorem der Unmöglichkeit. Dessen philosophische und erkenntnistheoretische Grundlagen waren schon in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts komplett. Im Kritischen Rationalismus Karl Poppers (z.B. Popper 1972) sind sie in wünschenswerter Klarheit ausgearbeitet.² Ihre logische Konsequenz ist die

² Dabei sollte die Erfahrung mit den chiliastischen Ideologien des 20. Jahrhunderts, v.a. dem sowjetischen Kommunismus und dem deutschen Nationalsozialismus, nicht unerwähnt bleiben.

Alternativlosigkeit des schrittweisen, situativ angepassten und aus den unmittelbaren Folgen lernenden Handelns. Die Möglichkeit „rationaler“ Politik (Elster 1987) erschöpft sich in der Anwendung von „piecemeal technologies“ (Popper 1972). Komplexe, designbasierte Projekte der Selbstgestaltung der Gesellschaft gelten als unrealisierbar und folglich, falls sie dennoch in Angriff genommen werden, desaströs.

3. Die politische Kreation des Sozialstaats

Dem im „Unmöglichkeitstheorem“ ausgedrückten Rationalitätszweifel korrespondiert eine gewisse Ignoranz gegenüber den im letzten Jahrhundert tatsächlich erfolgten Großreformen. Immerhin lassen sich erfolgreiche politische Gestaltungsleistungen an einigen markanten historischen Einschnitten festmachen: der Schaffung sozialer Sicherungssysteme im Übergang vom 19. zum 20. Jahrhundert, der „dritten Welle“ der Demokratisierung nach dem Zweiten Weltkrieg und der Transformation sozialistischer Staaten am Ende des 20. Jahrhunderts. Während der wirtschaftliche Wiederaufbau nach dem letzten Weltkrieg noch am ehesten als Resultat emergenter Prozesse erklärbar zu sein scheint, stellen die Fälle der Begründung (sozial-) politischer Institutionen geeignete Testobjekte für das Unmöglichkeitstheorem dar. Zweifel an ihrer Eignung müssten schon der Hypothese Kredit geben, dass ein niedriger Grad der demokratischen Konsolidierung ein besonders günstiges Umfeld für politische Steuerungsleistungen abgibt. Das ist jedoch, wie die Beispiele der Sozialstaatsgründung und der Transition vom Sozialismus zeigen, nicht durchweg der Fall. Werfen wir zunächst einen Blick auf die bei der Ersteinführung sozialer Sicherungssysteme beobachteten Entscheidungsprozesse.

Zur Geschichte des Sozialstaats existiert eine relativ große Palette von sozialhistorischen und sozialpolitischen Studien. Ihr Fokus gilt überwiegend den maßgeblichen Interpretationen der „sozialen Frage“, den in Betracht gezogenen Instrumenten, deren Akzeptanz und Praktikabilität sowie den Verteilungseffekten. Aber auch der Prozess der politischen Entscheidungsproduktion, an dessen Ende eine bestimmte sozialpolitische Institution Geltung erlangte, ist rekonstruierbar. Da die Entstehung der westeuropäischen Sozialstaaten von institutionellen Diffusionsprozessen begleitet war, ist es vertretbar, sich auf die wenigen Fälle der *Ersteinführung* von Institutionen der sozialen Sicherung zu konzentrieren. Diese wurden bereits als Exempel der „(Wieder-) Entdeckung der Gestaltbarkeit der Gesellschaft“ (Evers/Nowotny 1987: 118) thematisiert. Es handelt sich um die zwischen 1883 und 1888 im Deutschen Reich eingeführten Unfall-, Kranken- und Altersrentenversicherungen, die Schaffung einer allgemeinen Volksrente in Dänemark (1891) und Schweden (1913) sowie die gesetzliche Arbeitslosenversicherung in England (1911). Ein cursorischer Blick auf die politischen Entscheidungsprozesse mag helfen, die Bedingungen der Möglichkeit anspruchsvoller und wirkungsmächtiger Reformen zu erhellen.

3.1 Die 1880er Sozialreformen im Deutschen Reich³

Das zentrale Projekt der gemeinhin mit dem Namen Bismarck verknüpften Sozialreformen war die Unfallversicherung für Industriearbeiter. Aktualität und Stärke des reformpolitischen Willens verdankten sich einer Konvergenz von problembezogenen und machtpolitischen Interessen. Die heterogene „advocacy coalition“ suchte sowohl eine institutionelle Antwort auf den sozialen Missstand invaliditätsbedingter Armut als auch einen Weg, auf dem sich den Mobilisierungserfolgen der Arbeiterbewegung Einhalt gebieten ließe. Der Strategie der *sozialen Konfliktentschärfung* bei gleichzeitiger *politischer Konfliktverschärfung* (durch das repressive Sozialistengesetz) unterlag ein sozialkonstruktives Kalkül. Die Sozialgesetzgebung,

³ Die folgenden Ausführungen basieren v.a. auf Köhler/Zacher (1981), Mommsen/Mock (1982), Reidegeld (1996), Ritter (1983) und Stolleis (1979).

die mit den Resten liberalen Denkens sowie den Ideen autonomer Selbsthilfe brach, sollte ein höheres Niveau der Sozialintegration bewirken und zur Befriedung des Wirtschaftslebens beitragen.

Der Politikentwicklungsprozess benötigte lediglich vier Jahre; er wurde maßgeblich von der Ministerialbürokratie betrieben. Startsignal war ein 1880 präsentierter Entwurf für ein kombiniertes Haftpflicht- und Arbeiterschutzgesetz aus dem Handelsministerium. Im Wissen, dass die Industrie eine starke Abneigung gegen die rechtsförmige und individualistische Problembearbeitung hegte, ermunterte Bismarck einen namhaften Industriellen, Gegenvorschläge zu machen. Diese plädierten für das Versicherungsprinzip und kamen der politischen Präferenz für eine zentralstaatliche Institution entgegen. Ein Reichsamt zum Schutze der invaliden Arbeiter würde – so hoffte man – dem Staat Sympathien in der Arbeiterschaft verschaffen. Während sich die Ministerialbürokratie auch im weiteren Gang der Politikentwicklung stets der Zustimmung industrieller Kreise versicherte, spielte die akademische Expertise, z.B. des Vereins für Socialpolitik, kaum mehr eine Rolle. Sie hatte allerdings entscheidend mitgeholfen, die „soziale Frage“ und die Möglichkeiten ihrer Bearbeitung ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu rücken.

Das als Schnittmenge sozial-, industrie- und staatspolitischer Interessen konzipierte Versicherungsmodell stieß jedoch bei verschiedenen Gruppen des Parlaments auf Widerspruch. Damit es im Jahre 1884 zustimmungsfähig werden konnte, waren gravierende Abstriche an Zielen „zweiter Ordnung“ vorzunehmen. So entfielen der (als Loyalitätsstimulus vorgesehene) Finanzierungsbeitrag des Staates, die (als Medium der Kooptation gedachten) Arbeiterausschüsse, der (die Beteiligung von Arbeitern an der Verwaltung rechtfertigende) Arbeitnehmerbeitrag und schließlich auch die als Trägerinstitution vorgesehene Reichsversicherungsanstalt. Letzteres wog für die Protagonisten des Konzepts weniger schwer, weil die statt dessen geschaffenen Arbeitgeber-Berufsgenossenschaften der Präferenz für ständestaatliche Institutionen entgegenkamen. Dem Unfallversicherungsgesetz versagten schließlich nur die Sozialdemokraten und die Linksliberalen die Zustimmung.

Die ebenfalls in den 1880er Jahren entstandene gesetzliche Krankenversicherung sowie die Invaliditäts- und Altersrentenversicherung wurden von den Entscheidungsbeteiligten als weniger bedeutsam angesehen. Das schon 1883 verabschiedete Krankenversicherungsgesetz galt als technisches Komplement der Unfallversicherung, zumal es keine größere institutionelle Innovation (etwa ein Kassen-Zentralamt) vorsah. Dagegen stieß das 1889 beschlossene Rentenversicherungsgesetz hinsichtlich Trägerinstitution und „Reichszuschuss“ auf den gleichen Widerstand wie zuvor die Unfallversicherung. Weil die Industrieverbände sich gegen eine Beauftragung der Berufsgenossenschaften sperrten, wurden gesonderte Landesversicherungsanstalten geschaffen; der Reichszuschuss entfiel. So ist die Gestalt der Rentenversicherung ebenfalls ein Kompromissresultat des parlamentarischen Entscheidungssystems. Es zeugt zum einen von der ideologischen und organisatorischen Fragmentierung des erst schwach konsolidierten Parlamentarismus und zum anderen von einer Cleavage-Struktur, welche die Repräsentation von sozialstrukturell obsoleten Entscheidungsprämissen begünstigte. Vor dem Hintergrund des hohen Politisierungsgrades der Reformen, erscheint ihr unmittelbares materielles Gewicht als gering. Die insgesamt skeptisch gestimmte Öffentlichkeit vermochte weder ihre sozialintegrativen Wirkungen noch den institutionellen Präzedenzcharakter zutreffend einzuschätzen.

3.2. Die Schaffung einer Volksrente in Dänemark und Schweden⁴

⁴ Den folgenden Ausführungen liegen v.a. die Arbeiten von Baldwin (1998), Kuhnle (1978), Olsson (1990) und Petersen (1990) zu Grunde.

Die Altersrentensysteme beider Länder unterscheiden sich vom deutschen Vorläufermodell dadurch, dass sie nicht auf bestimmte Berufskategorien beschränkt sind, sondern allen (bedürftigen) Bevölkerungsgruppen zu Gute kommen. In Dänemark betraf die „soziale Frage“ von vornherein nicht die zahlenmäßig noch kleine Industriearbeiterschaft, sondern die weniger begüterten Schichten der Landbevölkerung: Landarbeiter, Klein- und Mittelbauern. Das fokale Problem war die Altersarmut; von ihrer Überwindung versprach man sich den Rückgang von Lohndruck und Landflucht sowie die Rückkehr zu harmonischen Sozialverhältnissen.

Initiator und Protagonist der Reform war der moderate Flügel der liberalen Partei, der gemeinsam mit den Radikalliberalen einen Dauerkonflikt mit den regierenden Konservativen austrug. Er konnte sich der Regierung als Partner bei der Dämpfung des sozialen Protests empfehlen und gleichzeitig strategische Stärke aus der Option gewinnen, zusammen mit Radikalliberalen und der (noch schwachen) Sozialdemokratie gegen die Konservativen aufzutreten. Da die Liberalen zur selben Zeit als Motor der Demokratiebewegung agierten, die u.a. den Abbau der Vorrechte des Oberhauses anstrebte, zeigten sie sich gegenüber populären Wähleranliegen als hoch responsiv. Das veranlasste sie auch, – entgegen der ideologischen Grundüberzeugung – für eine aktive Rolle des Staates und eine erweiterte Palette von Staatsaufgaben zu plädieren. Ihren Gegenspielern, den Konservativen, ging es v.a. um die Verteidigung einer institutionell privilegierten Position. In dem Maße, wie sie dabei in Legitimationsprobleme gegenüber der Wählerschaft gerieten, wuchs ihre Bereitschaft zum Kompromiss.

Nach einem zehnjährigen Politikprozess wurde 1891 die allgemeine Altersrente als Nebenprodukt eines Finanzkonflikts zustimmungsfähig. Die Konservativen hatten sich lange Zeit den von den Landwirten gewünschten Zollsenkungen widersetzt und eine Steuerreform verhindert, die den Bedingungen der relativ modernen, exportorientierten Landwirtschaft hätte Rechnung tragen sollen. Zur Sicherung ihres Ansehens waren sie den moderaten Liberalen, die den größeren Teil des Elektorsats vertraten, etwas schuldig. Dafür kamen zwei Themen in Frage: die Ersetzung der die Landwirtschaft belastenden Zuckersteuer durch eine (mutmaßlich die städtischen Arbeiter belastende) Biersteuer und die Einführung der v.a. die Kleinbauern begünstigenden Altersrente. Die vom Verfassungskonflikt zwischen Unter- und Oberhaus sowie ungleichen Legitimationschancen im Zweikammernsystem bestimmte Parteienkonstellation entschied somit über zentrale Parameter der Sozialreform: Die allgemeine Altersrente musste steuerfinanziert sein und allen Berechtigten gleiche Leistungen bieten.

Die der dänischen Altersrente zu Grunde liegende Idee entstammte einer von machtpolitischen Kalkülen unbelasteten Problemanalyse. Ihre konkrete Gestalt ist jedoch von der Interessenstruktur der im Parteienwettbewerb umworbenen Bevölkerungsgruppen geprägt. Die Staatsadministration spielte nur eine untergeordnete Rolle. Ähnlich wie im deutschen Fall repräsentierte das Reformziel einen selbstverstärkenden Motiv-Mix: Die problembezogenen Präferenzen konvergierten mit dem Kalkül „Stimmengewinn durch sozialpolitische Responsivität“. Die gegnerischen Konservativen ließen die Rente passieren, weil ihnen anderes, z.B. Kontinuität in der Zollpolitik, wichtiger war. Dabei erschien die Innovation den Zeitgenossen als von begrenzter Bedeutung; weder ihre sozialkonstitutive noch die spätere wirtschaftliche Bedeutung waren zum Zeitpunkt der Entscheidung absehbar.

Die 1913 in Schweden beschlossene Volksrente unterscheidet sich vom dänischen Modell durch eine Mischfinanzierung aus Versichertenbeiträgen und staatlichen Zuschüssen. Ihr Protagonist war eine konservative Regierung, die sich mit einer sozialpolitisch aktiven Gegenkultur und breiten Volksbewegungen konfrontiert sah. Das ursprünglich nur auf industrielle Arbeiter gemünzte Rentenkonzept wurde unter dem Druck der Liberalen auf die Landarbeiter-

schaft und die Kleinbauern ausgedehnt. Konservative und Liberale besaßen dafür genügend Manövrierspielraum, da ihre jeweilige Klientel in vielen Fragen uneins war. Dennoch bedurfte es mehrerer Anläufe, bis ein Konzept vorlag, dem außer den Konservativen auch die Liberalen und die – gerade erst auf Reformkurs eingeschwenkten – Sozialdemokraten zustimmen konnten.

Auch in Schweden wirkte die Verknüpfung der Sozialreform mit zwei höher bewerteten Themen kompromissfördernd. Im Vordergrund stand die Entlastung der ländlichen Bevölkerung von disproportionalen Steuerlasten und Militärpflichten. Die Altersrente sollte den Katalog der Kompensationen komplettieren. Ziele der erste Entwurf noch auf die Sozialintegration der besonders häufig mit Altersarmut geschlagenen Arbeiterbevölkerung, so ergab sich die Zustimmungsfähigkeit der Reform erst mit ihrer Adaption an alle von einer Parlamentsmehrheit repräsentierten Bevölkerungsteile. Sodann nötigte die Ausweitung auf Selbständige und Kleinbauern zur Ersetzung des Arbeitgeberbeitrags durch Staatszuschüsse. Wie in den anderen Fällen blieb das sozialpolitische Gewicht, das die Innovation später gewinnen sollte, jenseits des Vorstellungshorizonts.

3.3 Die britische Arbeitslosenversicherung⁵

Für die Entstehung der ersten staatlichen Arbeitslosenversicherung ist die frühe Herausbildung einer „advocacy coalition“ aus Sozialadministratoren, Sozialwissenschaftlern und Ministerialbeamten kennzeichnend. Sie propagierte die Auffassung, dass die industrielle Arbeitslosigkeit in erster Linie ein Problem des „matching“ von Angebot und Nachfrage und von daher mit institutionellen Mitteln reduzierbar sei. Neue Institutionen sollten eine unzureichende Symptombehandlung und teure lokale Arbeitsbeschaffungsprogramme ersetzen. Expertenanalysen und Kommissionsberichte hatten zuvor die Öffnung des liberalen Deutungsrahmens für die Idee der staatlichen Verantwortungsübernahme („new liberalism“) bewirkt. Auch die Verbesserung der „national efficiency“ schien notwendig und möglich. Das von den Experten entwickelte Konzept sah ein Netz von Arbeitsvermittlungen und eine staatliche Arbeitslosenversicherung vor.

Initiatoren der Reform waren leitende Beamte der Staatsbürokratie und die Liberal Party. Das gemeinsame Ziel war, institutionelle Mängel der Gesellschaft zu beheben und gleichzeitig Positionsgewinne im Parteienwettbewerb (v.a. mit den Konservativen, an zweiter Stelle auch mit der Labour Party) zu erzielen. Die Politikentwicklung profitierte von einer wohlwollenden Öffentlichkeit und wurde lediglich von traditionellen Trägern der Armenpolitik kritisch beargwöhnt. Die Charity Organisations, die Friendly Societies und die Gewerkschaften hatten zwar die Entwicklung reformpolitischer Ideen gefördert, aber blieben, als es um konkrete institutionelle Alternativen ging, ihren Organisationsinteressen verhaftet, d.h. um die Erhaltung ihres Status besorgt. Gewichtiger fiel jedoch die Opposition der (überwiegend lokalen) Wirtschaftsverbände aus. Als nichtantagonistische Gegner agierten außerdem die Conservative Party und die lokalen Instanzen der Armenpolitik.

Eine dezidierte Arbeitslosenversicherung wurde 1907 vorgeschlagen. Das Reformprojekt wurde fortan zusammen mit der weniger populären Einführung der staatlichen Krankenversicherung verfolgt. Als Kompromiss zwischen den Prinzipien der individuellen Selbsthilfe und eines zentralstaatlichem Kollektivismus schälte sich das Versicherungsprinzip heraus. Kritische Parameter waren der Kreis der Begünstigten, das Leistungsniveau und der Finanzierungsmodus. Die flankierende Institution der öffentlichen Arbeitsvermittlung existierte bereits seit 1909. Um die Zustimmungsfähigkeit des Konzepts herzustellen, wurden der Wirtschaft

⁵ Die folgenden Ausführungen beruhen insbesondere auf Cornelissen (1996), Köhler/Zacher (1981), Labourn (1995) und Thane (1982).

ein niedrigeres Leistungsniveau und Rückerstattungsansprüche konzidiert; die Forderungen der für eine Parlamentsmehrheit nicht benötigten Labour Party, radikalen Liberalen und Gewerkschaften blieben unberücksichtigt. Am Ende fand sich das Reformvorhaben in der Aufmerksamkeitskonkurrenz mit einer von den Konservativen betriebenen Schutzzollkampagne. Seine parlamentarische Verabschiedung wurde jedoch von einem Verfassungsstreit über die Vetorechte des Oberhauses aufgehalten. Nachdem dessen Widerstand in zwei Wahlgängen überwunden worden war, gelang Ende 1911 die Verabschiedung des National Insurance Act II, bestehend aus Kranken- und Arbeitslosenversicherung.

Auch diese Innovation verdankt sich der Koinzidenz öffentlichkeitswirksamer Expertendiskurse und taktischer Kalküle des Parteienwettbewerbs. Ausgangspunkt war eine unideologische Problemanalyse, die den Deutungsrahmen in Bezug auf die Natur des Problems, seine angemessene Behandlung und die Zuständigkeit des Staates veränderte. Die hoch responsive Staatsadministration bildete zusammen mit den Experten eine effektive Befürworterkoalition. Sie konnte sich gegenüber den „vested interests“ der Partikularinteressen behaupten. So vermochte der Innovationsvorschlag sogar die weniger populäre Krankenversicherung mitzutragen. Dank der elaborierten Diskursstruktur der britischen Sozialpolitik wurden der Innovationsgrad und die sozialintegrative Bedeutung der Reform zutreffender eingeschätzt als in den vorerwähnten Fällen.

3.4. Zwischenresümee

Die hier skizzierten Fälle anspruchsvoller Sozialreformen weisen etliche Gemeinsamkeiten auf. Zum einen basiert jeder einzelne Fall auf einem markanten Bruch mit überlieferten Probleminterpretationen, institutionellen Traditionen und bislang „üblichen“ Zuständigkeitszuschreibungen. Der Innovationsgrad der Reform ist insbesondere an der Identifikation von zuvor unbekanntem oder zumindest „unüblichen“ staatlichen Aufgaben und der Anerkennung eines nachhaltigen Wandels der Sozialstruktur abzulesen.

Zum zweiten zeichnen sich die Politikentwicklungsprozesse 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 Erhaltung der moralischen Reputation im Kontext des säkularen Demokratisierungsprozesses (wie in Skandinavien) oder die Chancenverteilung im Parteienwettbewerb (wie in England) bezogen sein.

Zum dritten erweist sich die konkrete Gestalt der geschaffenen Sozialinstitutionen als in hohem Maße von den Institutionen des politischen Entscheidungssystems geprägt. Es sind die sich das Parteiensystem prägenden sozialen Cleavages, die fortgeltende Exklusion bestimmter sozialer Klassen oder Kategorien (u.a. der Frauen) sowie die von der Verfassung bestimmten Repräsentationsverhältnisse und Entscheidungsprärogative, welche über die Merkmale und Parameter der sozialpolitischen Innovation entscheiden. Gleichwohl lässt sich in jedem der vier Fälle eine Gruppe von Protagonisten ausmachen, die die Substanz des Projektes über die zahlreichen Stufen der Propagierung und Koordination bis zur Erlangung der Zustimmungsfähigkeit zu bewahren verstanden. Ohne die Kontinuität der „advocacy coalition“ ist der Reformersfolg – angesichts des niedrigen parlamentarischen Konsolidierungsgrads – schwerlich vorstellbar.

4. Beobachtungen in der Transition vom Sozialismus

Noch deutlicher als die institutionellen Innovationen des Sozialstaats tragen die Transformationsprozesse der ehemals sozialistischen Staaten einen „revolutionären“ Zug. Ihr Spezifikum

ist es, Innovationen gleichzeitig in zwei Teilsystemen der Gesellschaft zur Geltung zu bringen: durch die Demokratisierung des politischen Systems und die tiefgreifende Umgestaltung der Wirtschaft. Dennoch zeichnete sich in einigen Ländern schon nach wenigen Jahren eine positive Bilanz des Wandels ab. Parteien und Parlamente hatten sich zu wahrhaft „entscheidenden“ politischen Institutionen entwickelt; die Entflechtung und Privatisierung der Staatsbetriebe sowie die Konsolidierung des Staatshaushalts hatten den Zufluss ausländischer 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 Um- oder Neubau öffentlicher Verwaltungen.

Die Form der folgenden Bemerkungen zu Ergebnissen der Transformation weicht von der vorangegangenen Beschreibung der Sozialstaatsinnovationen ab. Ein Grund ist der weitaus größere Bekanntheitsgrad der jüngeren Ereignisse in Mittel- und Osteuropa; er dürfte detaillierte Schilderungen erübrigen. Ein zweiter Grund liegt im Vorhandensein einer Reihe von skeptischen Hypothesen über den Ausgang der Transformationsprozesse. Einige Hypothesen schließen unmittelbar an das oben erwähnte Unmöglichkeitstheorem an. Indem sie die Aufmerksamkeit auf „kritische“ Aspekte der Transformation lenken, verspricht ihre Prüfung, Aufschluss über die Tauglichkeit des Theorems zu geben.

Folgt man den skeptischen Erfolgsprognosen, so manifestiert sich die besondere Komplexität der Transformationspolitik in fünf spezifischen Risiken. (1) Ein Risiko mangelnder Voraussetzungsadäquanz wurde nicht nur am unvermeidlichen Rechtsdefizit der Übergangsgesellschaften festgemacht, sondern v.a. an einem *kulturellen* Voraussetzungsdefizit der neuen Institutionen (Sztompka 1993). Ihm entspricht die Abwesenheit einer lebendigen Bürgergesellschaft und eines fruchtbaren Verhältnisses zwischen den Sphären des Privaten und des Öffentlichen. Da sich die Werte und Orientierungen der Bürger nur mit erheblicher Verzögerung den neuen Formalinstitutionen anzupassen vermögen, wurde vor der Fortgeltung „sozialistischer“ Werte und darauf basierender (unrealistischer) Erwartungen gewarnt.

(2) Des Weiteren wurde befürchtet, ein so umfassender politisch inszenierter Institutionenwandel unterläge einem hohen Dezisionismusrisiko. Da die neuen Institutionen erkennbar das Resultat politischer Wahlentscheidung sind, könnten sie als willkürlich selektiert wahrgenommen werden. Der Verdacht der „Hyperrationalität“ (Offe 1995) mag dann sowohl den Geltungsanspruch neuer Institutionen als auch die Legitimität des Setzungsaktes untergraben. Folglich war im institutionellen Wandel mit Geltungszweifeln und -konkurrenzen zwischen Elementen der alten und der neuen Ordnung zu rechnen. Dem entspräche ein niedriges Niveau der institutionell vermittelten Koordination, was die Effektivität der politischen Steuerung spürbar reduzierte.

(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. Denn die akuten Probleme der Transformationsländer unterscheiden sich z.T. beträchtlich von jenen, zu deren Bearbeitung vor 150, 100 oder 50 Jahren Rechtssysteme und Sozialinstitutionen „erfunden“ wurden (Pusic 1993).

(4) Die Übernahme komplexer Institutionensysteme krankte an der für sozialistische Gesellschaften typischen Knappheit „sozialen Kapitals“. Daraus resultiere, so wurde vermutet, ein besonderes Risiko der Ko-Innovation institutioneller Formen. 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 als weit überlegen (Wiesenthal 1996). Die Verbändesysteme wirken dagegen auch heute noch schwach, fragmentiert und wenig repräsentativ. Sie taugen deshalb 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 (Elster 1990). Er machte die Transition vom Sozialismus zu einem konzeptionell und historisch einzigartigen Projekt. Da die Demokratisierung zur enormen Ausweitung der Chancen politischer Partizipation führt, wurde befürchtet, dass die Aussicht auf eine Vollendung des schwierigen Projekts abnimmt, sobald die Bevölkerung die sozialen Kosten des Wandels zu spüren bekommt. Je schmerzhafter die Reformen und je größer die Responsivität der Politik, desto sicherer drohe ein Abbruch des Reformprogramms. Da sich demokratische politische Systeme nicht völlig gegen das Veto der „Reformopfer“ abschirmen können, müsste es zwangsläufig zu Abstrichen an der Rationalität des Reformprogramms kommen.

Die hier umrissenen Risiken lassen sich unschwer den im Teil 2 skizzierten Rationalitätsschranken subsumieren, belegen sie doch *en detail*, was unter politisch wirksamen Grenzen der individuellen kognitiven Kompetenz, der kollektiven Rationalität von Organisationen und eines Konzepts umfassender Systemrationalität zu verstehen ist. Für einen detaillierten Nachweis der Entsprechungen ist hier jedoch kein Raum.⁶ Es mag genügen, an einige Indikatoren des Reformersfolgs zu erinnern und Ursachen der – zumindest in einer Reihe von mitteleuropäischen Ländern – insgesamt positiven Reformbilanz der zu benennen.

Die Erfolge beim Umbau sozialistischer Gesellschaften variieren beträchtlich, wenn man den Blick auf das komplette Sample von 28 Ländern richtet. Immerhin acht der 13 europäischen Reformländer, und zwar Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, wird von *Freedom House* bescheinigt, heute das gleiche Niveau politischer Freiheit etabliert zu haben, wie die konsolidierten Demokratien Westeuropas.⁷ Zwei Länder, und zwar Bulgarien und Rumänien, rangieren auf dem niedrigeren Niveau von Griechenland oder Indien. Die acht Reformländer, die bereits ein konsolidiertes demokratisches System aufweisen, sind auch die Spitzenreiter der ökonomischen Erholung. Den obersten Platz auf der Skala des mit der Kaufkraftparität gewichteten Pro-Kopf-Sozialprodukts von 1999 belegt Slowenien (11.800 US-Dollar). Slowenien und Tschechien hatten 1999 das Niveau von Griechenland und Chile erklommen, während die Slowakei, Ungarn und Polen den etwas niedrigeren Lebensstandard der Türkei (wieder-) erreicht hatten.

Was aber ist zu den prognostizierten Komplexitätsgrenzen derart anspruchsvoller Reformen zu sagen? Die Bearbeitung des in Risikohypothesen formulierten Komplexitätsüberschusses der Transformation erfolgte v.a. auf zwei Ebenen politischen Entscheidens: der Ebene der „policies“ und der Ebene der „politics“. Analysen des Politikmanagements im Spannungsfeld von Beschäftigungskrise und Privatisierungsprogramm zeigen, dass die Akteure der erfolgreicheren Länder durchaus im Stande waren, die Risiken des Scheiterns zu antizipieren und konstruktiv zu meistern (Wielgohs 2001). Sie bemühten sich beispielsweise um die zeitliche Streckung des Beschäftigungsabbaus, was dem Privatsektor Gelegenheit zur aufgehenden Entwicklung gab; sie nutzten die Optionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, förderten die Gründung von Klein- und mittelgroßen Unternehmen und folgten den Empfehlungen der Welt-

⁶ Vgl. ausführlicher Wiesenthal (2000: 201)

⁷ Länder mit einem äquivalenten Freiheitsniveau sind Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien (vgl. <http://freedomhouse.org/research/freeworld/2000/table5.htm>).

bank, mit Arbeitslosenversicherung und Frühpensionierung Auffangpositionen für entlassene Arbeitnehmer zu schaffen (Götting 1998). Zwar widersprachen die verschiedenen Formen der Massenprivatisierung per *vouchers* oder *citizens grants* den Erfordernissen einer rentabilitätsorientierten Unternehmenssteuerung, doch wurden exakt auf solchen Umwegen die Legitimationsprobleme vermieden, die das „Dilemma der Gleichzeitigkeit“ thematisiert.

Prudent choices bei der Steuerung der Wirtschaftsreformen zeigten sich in der Wahl der Reihenfolge und des Timing der einzelnen Maßnahmen (Hellman 1998; Beyer 2001). Sie betrafen nicht nur die Ebene politischer Maßnahmen (*policies*), sondern auch die Wahl von Entscheidungs- und Partizipationsordnungen. So finden sich auf der *Politics*-Ebene verschiedene kooperative Arrangements zwischen der Regierung und (potentiellen) außerparlamentarischen Oppositionskräften, namentlich den Gewerkschaften (Wielgohs 2001). Diese werden als Übung in wechselseitiger Zurückhaltung, als zyklischer Wechsel zwischen Konflikt und Kooperation oder als Kooptation seitens des Staates – z.B. in Form eines ‘preemptiven’ Korporatismus – beschrieben. Solche Arrangements einer Konsenssicherung durch Präventivinstitutionen halfen insbesondere, aufkommende Konflikte im Bereich der Arbeits-, Einkommens- und Sozialpolitik zu entschärfen. Sie wirkten als vorbeugender Flankenschutz für Reformen mit vorübergehenden, aber konzentrierten, sozialen Nachteilen.

Alles in allem ergibt sich ein Bild der Kompetenzen und Anstrengungen der Akteure, das mit den Komplexitätstheoretischen Annahmen des Unmöglichkeitstheorems nicht in Einklang zu bringen ist. Im einzelnen lassen sich folgende Differenzen zwischen den Prämissen des Theorems und den empirischen Befunden feststellen: (1) Die auf der Mikroebene lokalisierten Grenzen der individuellen Informations- und Entscheidungsrationalität (Stichwort *bounded rationality*) waren prinzipiell überwindbar. Wenngleich nirgendwo ‘vollständig’ rationales Handeln möglich zu sein schien, bestand doch eine weite Skala von mehr oder weniger problemgeeigneten und potentiell zielführenden Alternativen. Eine ‘absolute’ Komplexitätsfalle für anspruchsvolle Reformpolitiken war nicht erkennbar. (2) Was die auf der Meso-Ebene vermuteten Ressourcen-, Identitäts- und Strategieprobleme kollektiver Akteure sowie die Rationalität kollektiver Entscheidungen betrifft, ist der Untersuchungsbefund weniger überraschend. Die unterstellten Hindernisse komplexer Reformen wurden zwar selten und nur in rudimentärer Form angetroffen, aber scheinen im Prinzip zutreffend diagnostiziert. Ihr geringes Gewicht ist der besonderen Verfassung sozialistischer Gesellschaften und speziell ihrer ‘Unterorganisation’ zum Zeitpunkt des Untergangs zuzuschreiben. (3) Die in individuellen und kollektiven Präferenzen vermuteten Hindernisse bei der Begründung neuer Institutionen erwiesen sich durch ‘kluge’ Wahl von *policies* und *politics* als kontrollierbar. Weder Form noch Inhalt der institutionellen Innovationen wurden durch kulturelle *legacies* nachhaltig determiniert. (4) Auf der Makro-Ebene war – entgegen der Prognose – ein inklusives Konzept von Systemrationalität verfügbar: das Beispiel westlicher Demokratien. Es wirkte instruktiv, weil in den bestehenden Institutionensystemen hinreichend klare empirische Referenzen gegeben sind und die gleichzeitig etablierten Freiheitsgarantien und Bürgerrechte ein wirksames Korrektur- und Lernpotenzial bilden. Somit ist die Annahme zurückzuweisen, dass das Selbstwissen der Gesellschaft von ihren politischen und ökonomischen Basisinstitutionen notwendig unzureichend sei.

Der Vollständigkeit halber ist zu ergänzen, dass sich die Transformationsprozesse auch durch eine Reihe *begünstigender* Umstände auszeichneten. Dabei handelt es sich etwa um die positive Einstellung der Bürger zu ‘starken’ Regierungen bzw. einem ‘starken’ Staat (Haarland/Niessen 1998) und die reformgünstige Struktur der Interessenrepräsentation mit konsensorientierten Reformeliten auf der einen Seite und schwachen Interessenverbänden auf der anderen. In die gleiche Richtung wirkte der Mythos eines quasi natürlichen Zusammenhangs von repräsentativer Demokratie und prosperierender Wirtschaft, dessen Simplifikationsgrad den

Mythen sozialistischer Provenienz gleichkommt. Diese und weitere Faktoren erinnern an die Bedeutung eines reformfreundlichen „Gelegenheitsfensters“, zu dessen Nutzung sich die Transformationsakteure ebenso rasch entschlossen wie die Protagonisten der frühen Sozialversicherungen.

5. Schlussbemerkung

Wie die Fälle der Ersteinführung sozialer Sicherungssysteme und der prognosewidrige Erfolg der Transformationsprozesse in Mittel- und Osteuropa belegen, gehören anspruchsvolle Reformprojekte nicht durchweg in den Bereich der Phantasie. Die Diskrepanz zwischen dem Katalog skeptisch stimmender Theoriestücke einerseits und empirischer Beobachtungen andererseits verdient es folglich, sorgfältiger sondiert zu werden. Offensichtlich kumuliert die Stringenz der Theoreme über spezifische Rationalitätsgrenzen nicht in einer Allaussage, der zufolge rationale Reaktionen auf Rationalitätsprobleme prinzipiell ausgeschlossen sind.

Die Vermutung liegt nahe, dass die Konjunkturen des wissenschaftlichen Rasonnements über die Bedingungen anspruchsvoller Reformen einer anderen Rhythmik folgen als die Konjunkturen des Selbstvertrauens politischer Akteure. Wie wäre es sonst zu erklären, dass die Hochkonjunktur des theoretischen Reformzweifels vor einem Vierteljahrhundert von einer Reihe nichtsussumierbarer Sachverhalte, wie etwa dem Entstehungsprozess der modernen Sozialstaaten, unberührt blieb? Dagegen ist die in der entgegengesetzten Blickrichtung praktizierte Ignoranz der skeptischen Theorie weniger überraschend. Die Protagonisten des Systemwechsels maßen ihr nicht allzu viel Gewicht bei, obgleich sie in den ersten Jahren der Transformation reichlich mit Misserfolgs- und Krisenprognosen eingedeckt wurden (z.B. Müller 1998).

Es bestehen also gute Gründe, mit dem Begriff des „politisch Unmöglichen“ sehr vorsichtig umzugehen (Friedrich 1963: 381). Die sozialwissenschaftliche Tendenz zur Unterschätzung des gesellschaftlichen Selbstgestaltungspotenzials stimmt besonders bedenklich, wenn sie sich als immun gegen besseres Wissen erweist und dadurch einer kontinuierlichen Fehlrepräsentation des verfügbaren Wissens Vorschub leistet. Dieser Verdacht scheint gegenwärtig alles andere als abwegig. Etliche thematisch einschlägige Politikanalysen und viele zeitdiagnostischen Übungen sozialwissenschaftlicher Provenienz belegen eine pessimistische Voreinstellung, die sich weder auf verallgemeinerbare empirische Befunde noch auf testbare theoretische Prämissen berufen kann. Dennoch hat saloppe Skepsis stets gute Chancen, als „self-fulfilling prophecy“ zu reüssieren.

Gleichwohl gibt es keinen Grund, fortan allen Großprojekten der Gesellschaftsreform einen Blankokredit einzuräumen. Es wäre schon viel geholfen, wenn künftig mehr Skeptiker als bisher bereit wären, ihre Annahmen transparenter zu machen. Das hieße nichts anderes als den Bedingungen des Erfolgs reformpolitischer Bemühungen mindestens ebensoviel Aufmerksamkeit zu schenken wie den Ursachen des allemal möglichen Scheiterns.

Literatur

- Arrow, Kenneth J. (1963): *Social Choice and Individual Values*, New Haven.
- Baldwin, Peter (1998): *The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State*, in: Julia S. O'Connor, Gregg M. Olsen (Hrsg.): *Power Resources Theory and the Welfare State*. Toronto, S. 312-338.
- Beyer, Jürgen (2001): *Jenseits von Gradualismus und Schocktherapie - Die Sequenzierung der Reformen als Erfolgsfaktor*, in: Helmut Wiesenthal (Hrsg.): *Gelegenheit und Entscheidung*. Wiesbaden, S. 169-190.
- 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.
- Cornelissen, Christoph (1996): *Das "Innere Kabinett". Die höhere Beamtenschaft und der Aufbau des Wohlfahrtsstaates in Grossbritannien*. Husum.
- Crozier, Michel J./ Huntington, Samuel P./ Watanuki, Joji (1975): *The Crisis of Democracy*. New York.
- Ekiert, Grzegorz (1992): *Peculiarities of Post-communist Politics: the case of Poland*, in: *Studies in Comparative Communism* 25, S. 341-361.
- Elster, Jon (1987): *The Possibility of Rational Politics*, in: *Archives Européennes de Sociologie* 28, S. 67-103.
- Elster, Jon (1990): *The Necessity and Impossibility of Simultaneous Economic and Political Reform*, in: Piotr Ploszajski (Hrsg.): *Philosophy of Social Choice*. Warsaw, S. 309-316.
- Evers, Adalbert/ Nowotny, Helga (1987): *Über den Umgang mit Unsicherheit*. Frankfurt/Main.
- Friedrich, Carl Joachim (1963): *Man and His Government*. New York.
- Götting, Ulrike (1998): *Transformation der Wohlfahrtsstaaten in Mittel- und Osteuropa*. Opladen.
- Gordon, Colin (1994): *New Deals. Business, Labor, and Politics in America, 1920-1935*. New York.
- Haarland, Hans Peter/ Niessen, Hans-Joachim (1998): *Transformationsbarometer Osteuropa 1997*. Frankfurt/New York.
- Hellman, Joel S. (1998): *Winners Take All: The Politics of Partial Reform in Postcommunist Transitions*, in: *World Politics* 50, S. 203-234.
- Hennis, Wilhelm/ Graf Kielmansegg, Peter/ Matz, Ulrich (Hrsg.), (1977): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*. Stuttgart.
- Köhler, Peter A./ Zacher, Hans F. (Hrsg.), (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.
- Laybourn, Keith (1995): *The Evolution of British Social Policy and the Welfare State, 1800-1993*. Keele, Staffordshire.
- 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/M.

- 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. (Hrsg.): *Planungsorganisation*. München, S. 115-145.
- Mayntz, Renate (1980): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: dies. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*. Königstein, S. 236-250.
- Merkel, Wolfgang (1993): *Ende der Sozialdemokratie?* Frankfurt/New York.
- Mishra, Ramesh (1990): *The Welfare State in Capitalist Society. Policies of Retrenchment and Maintenance in Europe, North America and Australia*. London.
- Mommsen, Wolfgang J./ Mock, Wolfgang (Hrsg.), (1982): *Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Großbritannien und Deutschland 1850-1950*. Stuttgart.
- Müller, Klaus (Hrsg.), (1998): *Postsozialistische Krisen*. Opladen.
- Offe, Claus (1994): Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben. 'Thatcherismus' und die populistische Kritik der Staatstätigkeit, in: Dieter Grimm (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden, S. 317-352.
- Offe, Claus (1995): Designing Institutions for East European Transitions, in: Jerzy Hausner/ Bob Jessop/ Klaus Nielsen (Hrsg.): *Strategic Choice and Path-dependency in Post-socialism*. Brookfield, S. 47-66.
- Olson, Mancur (1965): *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA.
- Olsson, Sven E. (1990): *Social Policy and Welfare State in Sweden*. Lund.
- 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.
- Pusic, Vesna (1993): Intellectual Trends, Institutional Changes and Scholarly Needs in Eastern Europe, in: *East European Politics and Societies* 7, S. 1-13.
- Reidegeld, Eckart (1996): *Staatliche Sozialpolitik in Deutschland*. Opladen.
- Ritter, Gerhard A. (1983): *Sozialversicherung in Deutschland und England*. München.
- Scharpf, Fritz W. (1972): Komplexität als Schranke der politischen Planung, in: *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4*, S. 168-192.
- Simon, Herbert A. (1957): *Models of Man. Social and Rational*. New York.
- Stolleis, Michael (1979): Die Sozialversicherung Bismarcks. Politisch-institutionelle Bedingungen ihrer Entstehung, in: Hans F. Zacher (Hrsg.): *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherungen*. Berlin, S. 387-411.
- Sztompka, Piotr (1993): Civilizational Incompetence: The Trap of Post-Communist Societies, in: *Zeitschrift für Soziologie* 22, S. 85-95.
- Thane, Pat (1982): *The Foundations of the Welfare State*. London.
- Wielgoths, Jan (2001): Varianten erfolgreicher Privatisierungspolitik - Die Konditionierung und Steuerung der Unternehmensprivatisierung in Estland, Polen und der Tschechischen Republik, in: Helmut Wiesenthal (Hrsg.): *Gelegenheit und Entscheidung*. Wiesbaden, S. 93-168.
- Wiesenthal, Helmut (1996): Organized Interests in Contemporary East Central Europe: Theoretical Perspectives and Tentative Hypotheses, in: Attila Ágh/ Gabriella Ilonszki (Hrsg.): *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: Karl Hinrichs/ Herbert Kitschelt/ Helmut Wiesenthal (Hrsg.): Kontingenz und Krise. Frankfurt/New York, S. 189-217.