

Rainer Land

Reformpolitik in Zeiten der Depression

Mit der rot-grünen Bundesregierung verbanden viele die Hoffnung auf ein Ende des „Reformstaus“,

den Beginn einer sozial und ökologisch ausgerichteten Reformpolitik. Ein Jahr später ist der Erfolg mäßig und die Stimmung schlecht. Erst enttäuschte die neue Regierung ihre Klientel, weil sie keinen wirklichen ökologischen Umbau einleitete. Die eingeführten Ökosteuern waren „geringfügig“ und blieben auch durch viele Ausnahmen fast ohne Wirkung. Auseinandersetzungen um die Wirtschafts- und Finanzstrategie und den Kosovokrieg verringerten nochmals die Anhängerschaft. Der damalige SPD-Vorsitzende Lafontaine trat zurück und wirft Schröder einen neoliberalen Kurs vor. Und die eingeleiteten Reformen - Renten- und Gesundheitsreform, Sparpaket usw. - vermitteln eher den Eindruck eines weiteren neoliberalen Rückbaus der wohlfahrtsstaatlichen Institutionen, ohne die Vision einer modernisierten und zugleich sozial gerechten Gesellschaft glaubwürdig vermitteln zu können. Dementsprechend gestört ist das Verhältnis zur eigenen Klientel. Weder die traditionellen Teile der SPD, die den wohlfahrtsstaatlichen Grundkonsens der alten Bundesrepublik verteidigen wollen, noch die Modernisierer, die über einen ökologischen und sozialen Umbau zu neuen Ufern aufbrechen wollten, finden sich in dieser Politik wieder. Ohne öffentliche Unterstützung aber ist die rot-grüne Regierung ziemlich schutzlos den Angriffen verschiedenster Lobbies ausgesetzt, wird zwischen ihnen zerrieben. Je weniger erkennbar ist, worin der Fokus der rot-grünen Reformpolitik besteht, desto lauter wird die Beteuerung, am Kurs festzuhalten. Der Mangel an Wahrnehmung tatsächlicher Zustände hat in Jahresfrist Kohlsche Größenordnung erreicht, und ein in der Gesellschaft verankerter Reformdiskurs, auf dem eine von Bevölkerungsmehrheiten getragene Reformpolitik aufbauen könnte, ist so weit entfernt wie eh und je. Auch mit einer rot-grünen Regierung hat sich an den Blockaden dieser Gesellschaft wenig geändert, Umbau und Modernisierung

sind nur die Namen, hinter denen sich Rückbau und Anpassung verbergen.

Was an Reformen angeboten wird, kommt - wenn überhaupt - nur mit unendlichen Schwierigkeiten auf den Weg und verdient es kaum, Reform genannt zu werden. Rentenreform, Steuerreform, Gesundheitsreform, Bildungsreform - sind eigentlich keine Re-Formen, denn sie betreffen kaum die Form der gesellschaftlichen Beziehungen, die sie regeln sollen. Die Steuerreform ändert nichts an der Ordnung der steuerlichen Einnahmen und ihrer Verwendung - sie ist eine schlichte Änderung der Hebesätze bei gleichzeitiger Neufassung der Ausnahmeregelungen. Auch am Rentensystem bleibt alles, wie es ist - nur die Höhe der Rente, der staatlichen Zuschüsse und der Rentenbeiträge verändern sich. Und die strukturellen Veränderungen der Gesundheitsreform haben sich nach unendlichem Hin und Her auf schlichte Finanzoperationen reduziert. Auch die ökologische Steuerreform - wie sie heute von rot-grün vorgestellt wird - ist inzwischen kleingearbeitet: die Mineralölsteuer ein bißchen erhöhen, und via Staatskasse wird der Zuschuß zu den Sozialversicherungen erhöht, um Lohnnebenkosten zu senken. Schön und wünschenswert - aber keine wirkliche Veränderung der Regulation von Wirtschaft und Sozialsystem, sondern ein Finanzierungsmodell mit Nebenwirkung.

Echte Reformen - etwa eine ökologische Steuerreform, die die Erzeugung und den Verbrauch von Energie langfristig ökologisch re-organisiert, Renten- und Sozialsysteme, die den neuen sozialstrukturellen Gegebenheiten einschließlich der veränderten Generationenverhältnisse entsprechen, ein Steuersystem, das Lasten und Leistungen wirklich transparent und effizient neu organisiert - hatten unter Kohl keine Chance und sind auch heute nicht in Sicht.

Natürlich gibt es Erklärungen für solche Blockaden: erst blockierte die SPD im Bundesrat, jetzt

wird es vielleicht die CDU tun. Und die kleinen Koalitionen seien schlecht für Reformen, weil der Kleinere immer den Größeren blockiert. Besser wäre vielleicht doch eine große Koalition gewesen - oder? Aber große Koalitionen sind vielleicht noch schlechter für Reformen, denn da blockieren sich die Großen gegenseitig. Aber auch die absolute Mehrheit blockiert Reformen, denn die Regierung ruht sich dann auf ihrer satten Mehrheit aus. Im übrigen sind auch rot-grüne Koalitionen blockiert, denn in der SPD wie auch bei den Grünen widerstreiten gegensätzliche Interessen.

Klar - die Ursachen des Reformstaus sind Bundestag, Bundesrat und Bundesverfassungsgericht; die Blockade verschulden große Koalitionen, kleine Koalitionen und Opposition; und die Gegner von Reformen heißen Parteien, Verbände, Tarifpartner und Wähler. Denn eigentlich ist der Wähler immer selber schuld. Hätte er überall die richtige Partei gewählt, dann gäbe es keinen Reformstau - oder doch? ... Ganz schlimm jedoch wären plebiszitäre Formen, dann wäre das ganze Staatswesen durch die Bürger blockiert.

Das alles ist ziemlicher Unsinn. Die Reformblockaden sind weder durch mangelnde Qualifikation oder fehlenden Willen der Politiker verursacht, noch durch den Willen des Wählers. Und sie sind auch nicht durch den Wechsel zu einer anderen Partei, einer anderen Koalition oder durch eine andere Regierung allein zu überwinden.

Ich will in diesem Beitrag den strukturellen Ursachen für Reformblockaden im politischen System moderner Gesellschaften¹ westlichen Typs nachgehen. Ich will zeigen, daß Politik solch weitreichende Reformen wie den sozial-ökologischen Umbau gar nicht durchsetzen kann - und erklären, was sie meiner Meinung nach trotzdem zuwege bringen könnte.

Politik zwischen Besitzstandsverteidigung und Interessentransformation

Seit sich die Klassengesellschaft aufgelöst hat, ist nicht die erhoffte homogene klassenlose Gesellschaft entstanden, sondern ein hochdifferenziertes Gebilde besonderer Interessenslagen, die oft miteinander kombiniert und verwoben sind: Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Mieter und Mieterinnen, Vermieter, Grundeigentümer, Anwohner, Autofahrer, ÖPNV-Benutzer, Eltern,

Lehrer, Alleinerziehende, Radfahrer, Fußgänger, Schwule oder Lesben, Ausländer, Ausländerin, Konsument, Verbraucher, Fußballfan, Fernsehzuschauer, Kinobesucher, Kunstschaffender, Patient usw. usf. Jede dieser besonderen Rollen verfügt über eigene Symbolisierungsmöglichkeiten und über mehr oder weniger institutionell abgesicherte Rechte und Besitzstände, die mit mehr oder weniger gewichtigen politischen Einflußmöglichkeiten gekoppelt sind. Und jede Person muß mehr oder weniger spezifische und differente Interessenlagen kombinieren.

In der kapitalistischen Klassengesellschaft des vorigen Jahrhunderts bedeutete Lohnarbeiter zu sein, typologisch gesprochen, eine ganz bestimmte Kombination von Interaktionen mit gesellschaftlichen Systemen zu reproduzieren: Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt gegen Lohn zu verkaufen, in einem industriellen Produktionsprozeß unter dem Kommando des Kapitals einen technisch vorgegebene Arbeitstätigkeit zu verrichten, Konsumgüter im Maß des Lohnes auf Märkten einzukaufen (der Lohn war im Kern der Wert der zur kollektiven Reproduktion der Arbeitskraft notwendigen Konsumgüter) und schließlich eine Lebensweise zu führen, die durch die Reproduktion der Arbeitskraft bestimmt war, die Produktion der Folgegeneration eingeschlossen. Der Kreislauf der Lohnarbeit prägte die Lebenswelt der Lohnarbeiter, die gesellschaftlichen Funktionen bestimmte individuelle Lebensweise und Biographie. Analog waren die sozialen Lagen anderer Klassen und Gruppen - etwa der industriellen Kapitalisten, der Grundeigentümer, Geldkapitalisten, Staatsbeamten u.a. - konstruiert.

Die gesellschaftlichen Funktionen treten auch in der heutigen Moderne wieder auf - aber eben nicht mehr in eindeutigen Kombinationen, die auch lebensweltlich geschiedene soziale Lagen definieren. Jemand kann Arbeitnehmer und zugleich Aktienbesitzer sein, eine Mietwohnung bewohnen und eine Eigentumswohnung anderswo vermieten, in einem Ökologieverband mitarbeiten und als Autofahrer von der Mineralölsteuer betroffen sein, ist Verbraucher und Konsument der Werbung und, wenn der Zufall will, auch noch Werbefachmann. Gesellschaftliche Rollen können relativ unabhängig kombiniert werden. Die Differenzen der Lebenswelten folgen anderen, neuen Mustern. Die sozialen Ungleichheiten sind dabei nicht kleiner, als sie in der Klas-

sengesellschaft waren, aber sie leiten sich nicht mehr eindeutig aus bestimmten gesellschaftlichen Funktionen ab und sind hinsichtlich der Arten und der Instrumente der Machtäußerung und der Struktur der Machtverteilungen wesentlich komplexer und unübersichtlicher. Neben den aus gesellschaftlichen Funktionen resultierenden Interessen - Unternehmer oder Arbeitnehmer, Beamte oder Grundeigentümer usw. - treten neue lebensweltliche Perspektiven, meist unter dem Thema „Individualisierung“ diskutiert, die davon relativ unabhängig sind.

Das Koordinationsproblem moderner Gesellschaften ist ein doppeltes: gesellschaftlich bestimmte Funktionen und lebensweltlich bestimmte soziale Lagen müssen sowohl untereinander als auch miteinander vermittelt werden.

Diese hochdifferenzierten Interessenlagen müssen innerhalb des politischen Systems repräsentiert, institutionalisiert und vermittelt werden. Parteien, Wahlen, Parlamente, Regierungen und Gerichte, aber auch Medien und Demoskopie sind daran beteiligt. Für die Wahrnehmung und Vermittlung differenter Interessen sind Verbände und Vereinigungen entstanden: von den Gewerkschaften und Unternehmerverbänden über Mietervereine, die Schwulenverbände und die Anonymen Alkoholiker bis zu allen möglichen Bürgerinitiativen. Eine Vielzahl besonderer Interessenlagen wird öffentlich artikuliert, ist über Öffentlichkeiten (und in vielen Fällen auch rechtlich abgesichert) in Entscheidungsverfahren eingebunden.

Fast alle Interessengruppen, auch Minderheiten (nicht alle, aber viele Minderheiten), haben in diesem System hinreichende passive Stärke, Vetomacht, um ihren Interessen entgegenstehende Entscheidungen zu verhindern oder wenigstens zu begrenzen. Aber keine hat hinreichende aktive Gestaltungsmacht, um Entscheidungen gegen die anderen durchzusetzen. Die Kombination starker Vetomacht mit schwacher Gestaltungsmacht - zur Lösung der Koordinationsprobleme moderner Gesellschaften unumgänglich - ist auch für die Möglichkeiten und Grenzen von Reformpolitik bedeutsam.

Der Übergang von einem hierarchischen System der Klassenherrschaft zu einem in sich differenzierten, sich selbst regulierenden System der Interessenpräsentation und des Interessenausgleichs ist ein Fortschritt an Demokratie und Partizipation und hat die emanzipativen Möglich-

keiten enorm erweitert. Eine Wirkung ist auch, daß die nach wie vor vorhandene und wohl auch größer gewordene soziale Ungleichheit nicht mehr die absolute Dominanz der Besitzenden und den Ausschluß der schlechter gestellten Gruppen aus politischer Partizipation nach sich zieht. Moderne politische Systeme sind aber auch die Voraussetzung für Flexibilität, Gestaltbarkeit und Lernfähigkeit von Politik.

Aber daraus folgt auch das erste Paradoxon: Hierarchische und holistische politische Verfassungen könnten Reformen zwar durchsetzen, sie sind aber außerstande, Reformerfordernisse dauerhaft zu erkennen. Sie versagen im Wettlauf mit Modernisierungsprozessen.

Moderne, pluralistische und ausdifferenzierte politische Systeme mit dezentraler Machtverteilung auf viele Institutionen und Organisationen reagieren zwar sensibel auf Dysfunktionalitäten, können diese aber nur kompensieren. Reformen scheitern an der Vetomacht der von Reformen in ihren Ressourcen oder Besitzständen betroffenen Minderheiten - und irgendeine Minderheit ist immer betroffen. Wenn überhaupt ein Kompromiß für ein Reförmchen zustandekommt, dann geht es in vielen Fällen und fast automatisch zu Lasten der Interessengruppen, die über die geringsten Ressourcen und Vetomächte verfügen: Großindustrie und Bergarbeiter, Banken und Hausbesitzer, Investoren und öffentlich Bedienstete setzen ihre Interessen leichter durch als Kleinunternehmer, Hilfsarbeiter, Untermieter und Putzfrauen - ganz zu schweigen von Schwarzarbeitern, Hausbesetzern, Scheinselbständigen oder Obdachlosen.

Man braucht sich nur vorzustellen, was passiert, wenn man ernsthaft beginnt, das Autofahren teurer zu machen, den Energieverbrauch nachdrücklich zu besteuern oder einen Fonds für die Sanierung unserer Trinkwasserressourcen aus einer Wasserverbrauchsabgabe zu finanzieren.

Solche Reformblockaden haben aber nicht immer bestanden. In den fünfziger und frühen sechziger wie in den siebziger Jahren gelang es immerhin, wesentliche strukturelle Veränderungen zu institutionalisieren - Aufbau und Dynamisierung der Sozialversicherungssysteme zum Beispiel, oder die mittelfristige Finanzplanung, die Bildungsreformen oder die Reform der Betriebsverfassung.

Meine These ist, daß die Lern- und Reformfä-

higkeit politischer Systeme modernen westlichen Typs - und darunter fallen sowohl die nordamerikanischen wie auch die westeuropäischen Gesellschaften - von den wirtschaftlichen und sozialen Lagen abhängt. Depressionen erzeugen offensichtlich auch Reformblockaden, langfristige Prosperitätsperioden oder Rezessionslagen sind mit spezifischen - wenn auch durchaus verschiedenen - Fenstern für Reformpolitik verknüpft. Daraus folgt nun eine zweite Paradoxie: In Depressionen ist der Bedarf an institutionellen Reformen besonders groß, aber ihre Durchsetzung besonders schwer. (Nebenbei: das Handicap der deutschen Einheit war, daß sie in eine langfristige Depressionslage fiel, die Verbindung der Vereinigung mit einer tiefgreifenden Neuverfassung der Politik, der Sozialsysteme und der Wirtschaftsregulation daher besonders erschwert war. Andererseits hätten die inneren Krisen des Staatssozialismus und des RGW-Systems in einer Phase globaler Prosperität eher kompensiert werden können, und die Implosion der DDR wäre aufgeschoben worden.)

Die Paradoxie also noch einmal: Außerhalb von Depressionslagen scheinen institutionelle Reformen nicht nötig, in Depressionslagen hingegen sind sie unmöglich. Versuchen wir diesen Zirkel aufzulösen.

Reformen in Depressionslagen

Zunächst: Was ist gemeint mit Depressionslagen? Gemeint sind nicht psychische Depressionen, die auch Optimisten zuweilen plagen, gemeint sind auch nicht die mittelfristigen Konjunkturschwankungen, obwohl konjunkturelle Konstellationen natürlich hineinspielen.

Der Ausdruck „Depressionslagen“ bezieht sich auf die Schumpetersche Theorie wirtschaftlicher Entwicklung und die darin begründeten langwelligen Entwicklungsverläufe.² Dieses Modell ist bei Politikern - namentlich bei Linken - nicht sehr beliebt. Man vermutet, daß damit ein Automatismus angenommen wird, der den Handelnden keine Entscheidungsräume mehr bietet: Fatalismus, „Warten auf bessere Zeiten“, die mit dem Zyklus von ganz alleine kommen werden. Das ist aber eine Fehldeutung. Schumpeter geht schlicht davon aus, daß die handelnden Menschen als Unternehmer, Arbeitnehmer und Konsumenten, als Geldanleger und Kreditnehmer, als politi-

sche Interessen wahrnehmende, als Institutionen schaffende, Institutionen unterwandernde und zuweilen auch zerstörende Akteure jeweils Sachverhalte erzeugen, von denen sie nach einer bestimmten Zeit als gegebener Tatsache auszugehen haben. Durch ihr Tun erzeugen sie neue - vorher nicht existente - Entwicklungspfade, beuten die damit verbundenen Ressourcen aus und blockieren so nach einer bestimmten Zeit eben den Entwicklungspfad, den sie vorher selbst erzeugt haben. Dies ist alles andere als eine fatalistische Theorie.

Unterstellen wir das Schumpetersche Modell mit seinen 50 bis 60 Jahre dauernden Evolutionszyklen, unterstellen wir den Beginn dieses 4. Kondratieff-Zyklus³ mit etwa 1953, dann folgt daraus, daß die Konstruktion eines neuen Entwicklungspfad - auf vorher vorhandenen, aber singulären Voraussetzungen - in den vierziger und fünfziger Jahren erfolgt ist. Die „Ernte“ war in den sechziger und siebziger Jahren und die ersten Anzeichen der Depression fanden sich Mitte der siebziger Jahre, die sich in den achtziger Jahren zu einer komplexen Depression verdichteten, begleitet von einer neoliberalen Strategie des Rückbaus der in der „Entezeit“ aufgebauten, aber nun nicht mehr finanzierbaren „Errungenschaften“.

Dies ist der meist „Fordismus“ genannte Zyklus, konstituiert durch ein Institutionensystem, das Wirtschaftsentwicklung und Konsum der lohnabhängig Beschäftigten, Wirtschaftswachstum, Lohneinkommen und Einkommen durch Umverteilung per Sozialstaat so miteinander verkoppelte, daß ein auf den Innovationen der modernen Konsumgüterproduktion (Auto, Haushaltsgeräte, Energie, Dienstleistungen) beruhender Wachstumspfad konstituiert werden konnte. Während die erste Phase durch niedrige, aber steigende Einkommen und hohe Wachstumsraten charakterisiert ist, finden wir in der Rezession, der Erntephase, hohe, aber kaum noch steigende bzw. sogar sinkende Einkommen der privaten Haushalte und des Staates bei niedrigen Wachstumsraten, die vielleicht sogar negativ sind, wenn ökologische Zukunftslasten und Außenhandel berücksichtigt würden. Wir sehen auch, wo die spezifischen Fenster für die weitreichenden Reformen liegen:

Erstens ist es die Konstitution des Institutionensystems durch Rekombination des von den Alliierten eingeführten demokratischen Rechts-

staats und der mit dem New Deal verbundenen Orientierung auf die Partizipation der Arbeiter am wirtschaftlichen Erfolg mit den korporatistischen Institutionen europäischer und deutscher Sozialsysteme und staatlicher Sozialpolitik, die teils auf Bismarck, teils auf die Novemberrevolution und Weimar, teils auf den Nationalsozialismus zurückgehen, verbunden mit der Gründung der EWG. Das war die Strukturierung der sozialen Marktwirtschaft, das „Wirtschaftswunder“.

Das zweite Reformfenster lag in der langweiligen Rezession und betraf die Verteilung der Ernte in den siebziger Jahren. Im Ergebnis der kulturellen Revolution der 68er ging es unter einer sozialliberalen Regierung um Bildung und Kultur, um den Ausbau der Sozialsysteme und der emanzipatorischen Möglichkeiten von Frauen und Minderheiten, um Demokratisierungsprozesse.

Das dritte und uns hier interessierende Fenster liegt in der Depression und betrifft den Rückbau des fordistischen Regulationssystems und - gegebenenfalls - den Umbau, d.h. die Suche nach einem neuen, auf dem Fordismus aufbauenden, ihn aber zugleich überwindenden Entwicklungspfad. Es ist geprägt durch die Auseinandersetzung zwischen der Strategie einer neoliberalen Deregulation, dem Kampf um die Verteidigung der fordistischen Institutionen und - wieder gegebenenfalls - der Suche nach neuen „postfordistischen“ institutionellen Arrangements.

Wir sehen auch, daß das Fenster für die erfolgreiche Etablierung einer grünen Partei genau da besteht, wo die Probleme und Grenzen des beschrittenen Wachstumspfades ins öffentliche Bewußtsein traten: Mitte der siebziger Jahre. Die Grünen sind - anders als CDU und SPD - bislang mit ihren zentralen Reformprojekten noch nicht zum Zuge gekommen. Und dies ist auch besonders schwer. Es geht nicht um die Neuverteilung der Ernte und auch nicht um die Ausgestaltung eines im Ansatz vorhandenen Modells, es geht um einen Umbau. Die von den Grünen in den späten siebziger und achtziger Jahren anvisierten Innovationen zielen auf einen anderen Entwicklungspfad mit einer ökologisch regulierten Wirtschaft und einem anders verfaßten Sozialsystem. Es sind Innovationen, die Ausstieg aus zuvor bewährten, aber prekär gewordenen Entwicklungen bedeuten und die in eine offene und unklare Zukunft weisen. Politik

in Zeiten der Depression ist ein schwieriges Unterfangen. Durch sinkende Einkommen müssen Spielräume für die experimentelle Erprobung neuer Entwicklungsfelder gewonnen werden. Institutionelle Reformen bedeuten Einschnitte in über Jahrzehnte befestigte Besitzstände. Sie sind Politik einer Minderheit gegen die Mehrheit vieler anderer Minderheiten.

Kann ein solcher Umbau reformpolitisch gestaltet werden? Eine holistische, ganzheitliche Reformpolitik, die darin bestünde, Reformschritte auf eine definitive Zielvorstellung des angestrebten Gesellschaftsganzen hin zu ordnen, ist in modernen Gesellschaften nicht möglich.⁴ Erstens sind unsere Kenntnisse über die aktuellen Problemlagen unzulänglich. Zweitens determinieren Problemlagen, auch wenn man sie kennt und beschreiben kann, nicht Möglichkeit und Inhalt ihrer Lösungen. Lösungen sind „Fundsachen“, das Neue ist nicht im Alten angelegt. Drittens kann Politik keine „neuen Verhältnisse“ schaffen, keine anderen Verhaltensweisen erzwingen und keine „anderen Institutionen einführen“, jedenfalls nicht in politischen Systemen mit verteilten Machtressourcen ohne autoritäres politisches Zentrum. Sie kann es nicht, solange in der Gesellschaft keine neuen Verhaltensvoraussetzungen entstanden sind.

Ein Blick auf Re-formierungs oder Transformationsprozesse früherer Depressionsphasen - etwa auf die große Depression der 60 bis 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts oder auf die 30er und 40er Jahre dieses Jahrhunderts - zeigt, daß sie bislang meist mit Zusammenbrüchen, Katastrophen und dem Aufstieg von Außenseitermodellen verbunden waren. Der einzige Fall eines „ordentlichen“ Übergangs im Rahmen einer bestehenden Staats- und Rechtsordnung ist der US-amerikanische New Deal. Die Frage, ob es gelingen kann, ohne den Druck einer wirklichen Katastrophe die erforderlichen Transformationen einzuleiten und durchzusetzen, scheint bislang nicht beantwortbar.

Reformen, Evolution, Selbstorganisation

Politik in modernen Gesellschaften ist nicht mehr die Verwirklichung großer Ideen und Konzepte, sondern das Geschäft der Darstellung und der Vermittlung einer Vielzahl unterschiedlicher Interessen. Aber dieser Interessenausgleich kann wegen der Größenordnung und der Komplexität

einer differenzierten Massengesellschaft nicht unmittelbar geleistet werden. Moderne politische Systeme sind selbstreferentiell und organisieren sich über den Wettbewerb um politische Macht. Die Verbindung zur Gesellschaft und ihrer Interessenvielfalt wird durch Öffentlichkeiten, Wahlen, Lobbies, Presse, Demoskopie und nicht zuletzt durch die Demonstration politischen Willens vermittelt. Die Reflexion und Vermittlung gesellschaftlicher Interessenkonflikte müssen politische Parteien und Organisationen im Interesse der Selbsterhaltung und bei Strafe des Machtverlustes leisten.

Der dabei von der Politik in einer fordistischen Industriegesellschaft zu bewältigende Interessenausgleich bewegt sich in einem unendlichen Geflecht von Interessenpositionen und wird im wesentlichen durch Differenzierung der Zugangsbedingungen zu Ressourcen und durch Umverteilung sich ebenfalls differenzierender Budgets realisiert. Politik in einer solchen ausdifferenzierten Gesellschaft ist im wesentlichen festgelegt, und zwar einerseits durch die vielfältigen Interessenlagen der Bevölkerung und andererseits durch die zur Umverteilung disponiblen Ressourcen. Sie hat daher kaum innovative Spielräume, allenfalls die des Budgetzuwachses, sofern nicht auch schon der Zuwachs bereits vergebener Besitzstand ist.⁵ Sie war dann „konstruktiv“, wenn sie die durch die fordistische Wachstumsdynamik gesellschaftlich erzeugten neuen Interessensfelder erkennt, rechtlich ausgestaltet und absichert. Das richtige Wechselspiel zwischen liberalem Zulassen, konservativem Festhalten und sozialem Umschichten, das Erkennen neuer Kräfteverhältnisse sichert der Politik ihre eigene Legitimation und Funktionalität wie auch den Bestand ihrer Akteure. Solange die politischen Institutionen per Ausdifferenzierung der gesellschaftlichen Entwicklung gerecht werden können, funktioniert dies. Aber es funktioniert nur, solange es verteilbaren Zuwachs in Einkommen und Budget gibt.

Die Reform, der Umbau der regulierenden Institutionen aber kann so nicht ins Werk gesetzt werden. Versucht Politik, echte strukturelle Reformen (d.h. einen Umbau von Institutionen) durchzusetzen, die auf eine Veränderung der Selektionsrichtung für Wirtschaft, Verteilung und Konsum hinauslaufen, sind immer eine Vielzahl von Interessen betroffen, und fast immer bildet sich eine Klientel dagegen, die stark genug ist,

die intendierten Reformen abzublocken - oder noch häufiger: sie „kleinzuarbeiten“ -, so daß der strukturelle Effekt nicht mehr eintritt. (Es gibt kaum ein besseres Beispiel als die Folge verschiedener Gesundheitsreformen, die den erhofften Effekt - Senkung der Kosten - bislang nie erreichen konnte.) Das einzige, was möglich scheint, ist die Verteidigung etablierter Besitzstände bzw. die Durchsetzung dominanter Interessengruppen auf Kosten schlechter gestellter. Diese Konstellation wirkt ganz unabhängig davon, welche Partei regiert, auch wenn es im Detail andere Gruppierungen sein mögen, die mal besser, mal schlechter fahren. Objektiv aber sind unter dieser Voraussetzung nicht nur große holistische Reformprojekte ausgeschlossen, sondern jedwede strukturell relevante Intervention der Politik scheitert tendenziell.

Mancur Olson untersuchte „Aufstieg und Niedergang von Nationen“ und stellte fest, daß Länder „mit der längsten demokratischen Koalitionsfreiheit ohne Umbruch oder Invasion am meisten unter wachstumshemmenden Organisationen und Verbindungen leiden“. Die Bildung von Interessenkoalitionen und die institutionelle Absicherung derselben lähmte besonders lange die „britische Gesellschaft“. Sie litt „an einer institutionellen Sklerose ..., die ihre Anpassung an sich ändernde Umstände und Technologien verzögert“. Umbrüche hingegen, ob von außen oder innen kommend, die ein gegebenes Netz von Interessenkoalitionen und Institutionen teilweise zerstören und durchlöchern, schaffen Raum für Innovationen und führen in eine anschließende Phase hohen Wachstums: „In Japan und Deutschland folgten auf totalitäre Regierungen Besatzungsmächte der Alliierten, die den Auftrag hatten, institutionellen Wandel zu bewirken und sicherzustellen, daß das institutionelle Leben praktisch von neuem anfängt.“⁶ Sie hatten „zumindest in den ersten beiden Jahrzehnten nach dem Krieg nicht jenen Grad an Regulierungskomplexität“ und daher den stärksten Aufschwung, der aber schließlich unabweichlich in die sklerotische Phase niedrigen Wachstums und institutioneller Blockaden führte. Folgt man dem Gedanken Olsens, so müssen sich in oder vor Phasen hohen Wachstums auch andere, auf institutionellen Wandel ausgerichtete Formen von Politik finden lassen.

Versuchen wir, Politik im Verhältnis zu einer sich

in Schwankungen vollziehenden Entwicklung der Wirtschaft, der Lebensweise, der diese regulierenden Institutionen und Verhaltensweisen zu denken, die sich an die Schumpetersche Vorstellung der Entwicklung in langweiligen Kondratieffzyklen anlehnt, dann bietet sich die Unterscheidung von vier unterschiedlichen Konstellationen an:

1. Die Entwicklungsgrenzen der vorhergegangenen Phase werden überwunden, indem ein in der Krise erfundener neuer Entwicklungspfad durch entsprechende Institutionen stabilisiert wird. Für die in Schumpeterscher Zählung „vierter Kondratieff“ genannte Welle (Beginn in den 50er Jahren) war die Ankopplung der Lohnentwicklung an die Produktivität und eine entsprechende Neufassung der Transfereinkommen (Wohlfahrts- und Sozialstaat) entscheidend. Das dafür erforderliche Institutionensystem entstand nach dem Zweiten Weltkrieg: Neubestimmung der Rolle und Rechte der Gewerkschaften, autonome Regelung der Löhne durch institutionell geregelten Tarifikampf zwischen Gewerkschaften und Unternehmerverbänden, geregelte Mitbestimmung durch partizipatorische Betriebsverfassungen sowie Rekonstruktion der Sozialversicherungen und Dynamisierung einer Reihe von Transfereinkommen. Diese Innovationen im Institutionensystem (im Selektions- und Regulationsapparat der sozialökonomischen Entwicklung) wären nicht möglich gewesen ohne eine Politik der Reinstitutionalisierung durch Interessentransformation, deren Kern aber war die Einbindung der Interessen der inzwischen organisierten Arbeiterklasse in das Regulationssystem. Hier trafen innerwirtschaftliche Expansionsinteressen, gesellschaftliche Interessenkämpfe und Erfahrungen der Katastrophen der dreißiger und vierziger Jahre, der Weltwirtschaftskrise und des Weltkriegs zusammen. Auch die Drohung eines möglicherweise erfolgreichen, jedenfalls nicht machtlosen „Sozialismus“ trug dazu bei.

2. Davon zu unterscheiden ist eine Politik der Ausdifferenzierung des Institutionenapparates und der Interessengruppen bei Wachstum des verteilbaren gesellschaftlichen Reichtums. Diese Periode, die von der Mitte der 50er bis in die späten 70er Jahre reichte, beruhte einerseits auf einem hohen Wirtschaftswachstum, dessen Verteilung zu einer sozialen Stabilisierung des bestehenden Institutionensystems genutzt

wurde. Institutionen und Regulationssysteme entwickelten sich in Wechselwirkung mit den sozialen Lagen und Interessen der Bevölkerungen. Die fordistische Industriegesellschaft der 70er Jahre bildete schließlich das bekannte ausdifferenzierte Geflecht von Interessengruppen, deren „Besitzstände“ durch jeweils spezifische Regulationen befriedigt und reproduziert werden. Zwar fielen bestimmte Gruppen aus diesem „Grundkonsens“ heraus, aber gerade Mitte der siebziger Jahre erreichte die soziale Integration durch Systembildung ihren Höhepunkt. Politik verwaltete den immer gewaltigeren und differenzierteren Pool von Besitzständen durch Differenzierung und Umverteilung des (notwendig auf Zuwachs angewiesenen) Budgets, durch rechtliche Absicherung und finanzielle Förderung der Reproduktionsbedingungen der einzelnen Interessenssubjekte. Interessenskonflikte werden so weit wie irgend möglich durch Umverteilung und Partizipation gelöst.

3. Auf dem Höhepunkt der Wachstumsperiode werden Schranken erkennbar, die das Wirtschafts- und Einkommenswachstum zunächst abbremsen und schließlich untergraben. Fordistisches Massenproduktions- und Konsumtionswachstum hatte seit den späten siebziger Jahren mit der Verknappung essentieller Ressourcen zu kämpfen (erstes Zeichen war die Ölkrise 1976), konnte die zunehmenden Zerstörung der Ökoshäre nicht unter Kontrolle bekommen (Klima, Waldsterben, Ozon usw.) und entzog sich schließlich die Wachstumsdynamik, weil der Zusammenhang von Massenproduktion, Einkommenszuwachs und Massenkonsum ins Stocken geraten mußte (Ende der Erwerbsarbeitsgesellschaft). Politik hat jetzt mit dem Versuch aller Klienteln zu tun, ihre Besitzstände gegen andere zu befestigen, wird zur institutionellen Absicherung von Besitzständen bei strukturell bedingter Innovationsblockade. Bei geringer werdendem Spielraum bedeutet das härtere Machtkämpfe. Politik verfängt sich in dem Widerspruch, sich einerseits besser legitimieren zu können, wenn sie nachdrücklicher bestimmte Klientelinteressen vertritt, andererseits aber genau dabei auch verlieren zu können. Sie wird hohl, weil die Bedingungen für eine konstruktive Gestaltung der Interessengegensätze nicht mehr bestehen.

Auch politische Innovationen sind zunächst erst einmal unmöglich. Jeder Versuch, aus dem

Dilemma durch echten Wandel von Institutionen und Interessenlagen zu entfliehen, tangiert das bestehende Gleichgewicht der Interessengruppen: immer findet sich eine Mehrheit, die das verhindert.⁷ Dies höhlt Politik aus, sie kann nichts mehr verrichten, substituiert wirkliche Legitimität durch Populismus⁸, greift zu autoritären Symbolen⁹, vor denen sie aber sogleich wieder flieht. Solange der gesellschaftliche Selbstorganisationsprozeß nicht den „Take off“ für eine andere Entwicklungsrichtung geschaffen hat, kann Politik nichts ausrichten.

4. Systematisch und zeitlich davon zu unterscheiden ist eine Politik der Öffnung der Gesellschaft durch öffentliches Krisenbewußtsein und Aufbrechen blockierter Interessenkonstellationen. Die Entstehung der Grünen in Westdeutschland und Westeuropa richtet sich gegen einen rückwärtsgewandten Politikmodus und artikuliert vehement die andere Qualität der Krise und die Unmöglichkeit, sie mit den „bisherigen“ Mitteln zu lösen. Antworten können in dieser Phase nicht entstehen, weil Entwicklung im Schaffen von Neuem besteht, das noch nicht existiert. Was aber in dieser Phase entstehen kann und entstehen muß, ist die Bereitschaft eines kleinen, aber relevanten Teils der Bevölkerung zum „Ausstieg“ aus den bestehenden Besitzständen, die Vision einer möglichen Interessentransformation. Nur das schafft die Voraussetzung dafür, daß entstehende Verhaltensinnovationen zunächst punktuell durchsetzbar werden und dann eine Chance der Institutionalisierung bekommen. Öffnung, Ausstieg und Experiment sind daher die Kehrseite der Blockaden. Erst wenn das Krisenbewußtsein allgemein, also das „Zurück zu den guten alten Zeiten“ abgeschnitten und zugleich eine lebbare Alternative erkennbar wird, kann Politik zur Interessentransformation kommen.

Wenn aber nicht durch komplexe politische Reformprogramme - wie sonst entstehen Modernisierungsschübe, die in eine neue Entwicklungsrichtung weisen und eine neue „Welle“ wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Evolution einleiten?

Neue Regulationssysteme entstehen durch Selbstorganisation aus (zunächst) singulären Veränderungen in den regulierenden Institutionen. Dabei ist es im Moment des Ereignisses durchaus unklar, ob sie Bedeutung bekommen werden, und wenn ja, welche. Es kann nie-

mand im Vorhinein sagen, ob eine Änderung in politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Regulationsapparaten zum Ausgangspunkt weiterer Innovationen wird oder wieder verschwindet.¹⁰ Wird die Selektion modifiziert, werden Marktzugänge verändert, Ressourcen umbewertet, Geldströme verändert, so wird dies meist innerhalb der Regulationsapparate kompensiert, kleingearbeitet. Die Elastizität reicht, um Veränderungen so auszugleichen, daß der bisherige Entwicklungspfad beibehalten werden kann. Aber es kann zuweilen zu einer (zunächst kleinen) Änderung der Selektionsrichtung kommen. Solche Änderungen können unter Umständen die Durchsetzungschancen anderer Veränderungen verbessern und sich zu einem Modernisierungsschub rekombinieren. Einzelne Veränderungen rekombinieren sich, so daß nach dem Prinzip der Mosaikvolution ein Umbau der regulierenden Institutionen in Gang kommt. Eine Synchronisierung der verschiedenen Innovationsfelder erfolgt also nicht durch eine holistische Präformation von Teilprojekten mittels Politik, sondern durch Rekombination, durch die nachträgliche selektive Anpassung singulärer Veränderungen aneinander und an bereits vorhandene Strukturen, die dabei selbst „redigiert“ werden. Natürlich können sich solche Veränderungen längerfristig nur durchsetzen, wenn sie einen objektiv möglichen offenen Pfad sozioökonomischer Entwicklung erschließen, ein neues „Ökotoptop“¹¹ schaffen.

Solche institutionellen Veränderungen sind allerdings keine bloße Ausdifferenzierung. Es geht heute bei Inventionen wie der Ökosteuer, der Arbeitszeitflexibilisierung, der Einkommensdisponibilität über Neugestaltung der Transfer-einkommen, bei der Reorganisation von Steuern und Staatshaushalt u.ä. um Funktionen, die nicht ohne neue Institutionen denkbar sind. Aber sie werden durch „Selbstorganisation“ entstehen. Das „Reformprojekt“ einer postfordistischen, sozial und ökologisch neu verfaßten Gesellschaft ist daher als Vision mit kommunikativer Bedeutung wichtig, als Plan synchronisierter politischer Maßnahmen indes unmöglich. Die Vorstellung von einer Politik des „planmäßigen“, womöglich wissenschaftlich geleiteten, Umbaus der Gesellschaft darf getrost als gescheitert angesehen werden.

Politik kann keine komplexen Reformwerke verwirklichen, sie ist an die Regeln der Inter-

essenpolitik und des Interessenkompromisses gebunden. Aber sie kann dies auf unterschiedliche Weise tun, und insofern kann sie doch mehr, als den von der Gesellschaft ausgehenden Impulsen nachzulaufen. Interessenpolitik kann sich entweder auf die Stabilisierung der gegebenen Interessenlagen konzentrieren und im Krisenmanagement das Festhalten am oder die Rückkehr zum bewährten alten Entwicklungspfad suggerieren. Oder sie versucht, die zunächst gegebenen Interessenlagen als transformierbar zu behandeln, also Öffnungen, Fenster für neue Entwicklungen, für neue Interessenwahrnehmungen zu finden.

Man kann Agrarpolitik als Kompensation natürlicher (und historisch gewachsener) Ungleichgewichte im europäischen Binnenmarkt betreiben und dabei die differenten Interessen der bäuerlichen Familienbetriebe, der agrarischen Großbetriebe, der Lebensmittelindustrie, der Verbraucher und der Steuerzahler sowie der verschiedenen EG-Länder auszugleichen suchen. Man kann dies so tun, daß die Rationalisierungs- und Innovationszwänge kompensiert und die bestehenden Strukturen konserviert werden - natürlich, um die sozialen Folgen schnellen Wandels abzufedern. Man könnte sich aber auch eine Wirtschaftspolitik vorstellen, die das viele Geld für eine andere Art von sozialem Ausgleich verwendet - etwa für einen von den Betroffenen selbst betriebenen experimentellen Strukturwandel im Bereich integrierter Regionalentwicklung. In dem einen Fall werden gegebene Interessen ausgleichend befriedigt, aber so, daß sie zugleich erhalten bleiben. Im zweiten Fall werden auch gegebene Interessen aufgenommen, aber so, daß Transformationsfelder erzeugt werden. Das kann schiefgehen, aber dann war es immer noch ein sozialer Ausgleich. Wenn es klappt und eine Transformation in Gang kommt, dann haben sich im Zuge ihrer Erfüllung die Interessen bornierter Kleinbauern in die weltoffene kooperationsfähiger Neuerer gewandelt - ein Vorgang, den man im Waldviertel in Österreich bewundern kann. Gerade die mentale Kombination ist besonders frappierend: ein österreichisches Bergvölkchen mit Volksliedern und Trachten, das einen Touch von Selfmademen und aufgeklärtem Weltbürgertum hat und das über die Verbreitung seines Konzepts in Europa und der Welt nachdenkt, weil es ihm zwischen den Bergen langsam zu eng wird.

Oder ein anderes Beispiel: Man kann Arbeitsmarktpolitik als Kompensation für fehlende Arbeitsplätze betreiben, um den Weg zurück zur Vollbeschäftigung zu überbrücken. Dann muß man die „neue“ Abhängigkeit großer Bevölkerungsteile von ABM und staatlicher Versorgung hinnehmen. Man kann Arbeitsmarktpolitik aber auch als Feld für das Experimentieren mit neuen Arbeitszeit- und Einkommensmodellen betreiben, Innovationswerkstätten finanzieren, die den Beteiligten die Chance zu neuen Arbeits- und Lebensweisen erschließen. Dann aber müßte man auf die Selbstorganisationskräfte der Beteiligten setzen und diese stützen. In dem einen Fall sind ABM-Mafia und Unternehmer die Akteure, in dem anderen die Betroffenen selbst. Beides ist Interessenpolitik, aber nur der zweite Weg schafft rekombinierbare Innovationen - ohne daß man von vornherein wüßte, welche Projekte scheitern und welche zukunftsrelevant werden können.

Der Übergang von der „Interessensicherung“ zur „Interessentransformation“ ist ein gesellschaftlicher Vorgang, der durch Politik nur dann beschritten werden kann, wenn es ein öffentliches Bewußtsein über die Notwendigkeit und die Möglichkeit solcher Transformationen gibt. Dazu gehören die Einsicht, daß man aussteigen muß, und die begründete Hoffnung, auf einem neuen Weg nicht nur Altes zu verlieren, sondern auch Neues zu gewinnen. Dann aber muß Politik das auch wollen. Die Frage ist, ob Politik das in der Depression notwendige Krisenmanagement als Stabilisierung alter Strukturen betreibt - solange dies irgend geht - und den Glauben an die Rückkehr zu den alten Entwicklungspfaden stützt. Oder ob sie Krisenmanagement zur Öffnung der Gesellschaft nutzt, die Suche nach neuen Ansätzen und Experimente fördert. Handeln aus Not oder Handeln aus Freiheit in der Not?

„Handeln aus Freiheit“:
die Konstruktion eines neuen Entwicklungspfad

Was kann man heute zu einem neuen Entwicklungspfad, zu Visionen einer zweiten Modernisierung der Moderne sagen - die übrigens nicht die zweite, sondern die fünfte seit der Herausbildung der Moderne wäre?

Zunächst sollten die Entwicklungsgrenzen des zu Ende gehenden fordistischen Zyklus aufgezeigt werden, denn diese müssen durch

einen neuen Entwicklungspfad überwunden werden.

Der „Fordismus“ unterscheidet sich von vorangegangenen Regulations- und Akkumulationstypen vor allem dadurch, daß er Wirtschaftswachstum durch eine primäre Rückkopplung an Konsumwachstum erreichte. Genau dadurch unterscheidet er sich von vorangegangenen Zyklen moderner kapitalistischer Wirtschaftsentwicklung. Durch die institutionelle Verkopplung von Produktivitätszuwachs und Einkommenszuwachs - der Erwerbs- wie der meisten Transfer-einkommen - und durch eine „antizyklische“ Ankopplung der Staatsausgaben konnten langfristig wirkende Bedingungen für Wirtschaftswachstum geschaffen werden.

Eine interne Grenze ist, daß die fordistische Regulation auf der Zentralität der industriellen Erwerbsarbeit beruht, diese Arbeit aber zugleich durch technische und organisatorische Rationalisierung der Produktion zu reduzieren sucht. Die Größe „Erwerbsarbeitseinkommen“ ist als wichtiger Kostenfaktor zu minimieren und als entscheidender Nachfragefaktor zu erhöhen. Diese Entwicklung hat zur Folge, daß schließlich immer weniger Einkommen an primären wirtschaftlichen Kreisläufen hängen, immer mehr an sekundären, zumeist über staatliche Ausgaben vermittelten. In der Tendenz gibt es immer weniger produktiv Beschäftigte (in Produktion, Handel und Dienstleistungen) mit immer höheren Löhnen, die stetig wachsende Steuern und Sozialabgaben zahlen müssen. Ein so hohes Maß an Umverteilung - und damit an Preisanteilen, die durch die Umverteilungserfordernisse (Steuern, Abgaben und Subventionen) modifiziert sind, also von Rentabilitäts- bzw. Reproduktionspreisen abweichen - untergräbt das Regulationssystem, die Schnittstellen zwischen Wirtschaft und Nichtwirtschaft werden dysfunktional, die Fehler in der gesellschaftlichen Produktivitätsmessung und damit in der Selektion von Innovationen und Investitionen nehmen zu. Mit wachsendem Druck auf die Transfereinkommen wurde dann zwar versucht, die Effizienz der Regulation über den Markt zu erhalten (Reaganomics, Thatcherismus). Doch dies begrenzt wiederum die Nachfrage, untergräbt den sozialen Ausgleich und desintegriert, ohne die eigentliche Schranke zu überwinden. Mehr Produktivität und effektivere Angebote, sagen die einen; mehr Nachfrage, die anderen

- beide Strategien bleiben Lösungen innerhalb des alten Modells, sie überwinden die Probleme einer fordistischen Arbeitsgesellschaft nicht.

Externe Grenzen des Fordismus sind ökologischer Natur. Die Belastung der Natur durch den fordistischen Wachstumstyp ist nicht länger durchzuhalten, hat vielleicht schon irreversible Schäden angerichtet. Dazu gehört auch, daß keine schnell expandierenden globalen Märkte mehr vorhanden sind, die „nachholende Industrialisierung“ in der Dritten Welt daher blockiert wird und der Wettbewerb zwischen den modernen Industrienationen die Form von Verdrängungskonkurrenz annimmt. Der Weltmarkt wird tendenziell zu einem Nullsummenspiel zwischen „Standorten“. Das wird auch durch die chinesischen Märkte nur temporär aufgeschoben, wenn überhaupt.

Aus dieser Perspektive gibt es keinen Weg, der nach Globalisierung und Deregulation wieder in den Wachstumstyp des Fordismus, des 4. Kondratieff, einmündet. Die einzige Chance ist die Konstruktion eines „neuen Kondratieff“, die Erfindung eines neuen Entwicklungspfades.

Es wird nicht mehr möglich sein, Einkommenswachstum in der Größenordnung des Produktivitätswachstums zu gewährleisten, weil Innovativität und Produktivität primär auf die Bewältigung der ökologischen und anderer globaler Probleme, auf die Hervorbringung eines ökologischen Typs des Wirtschaftens gerichtet sein müssen. Ein Ausstieg aus der Dynamik stetig wachsender Einkommen - Arbeits-, Transfer- und Vermögenseinkommen - ist das eigentliche Problem des Übergangs zu einem neuen Regulationsmodus. Existenz und Lebenssinn werden in den entwickelten westlichen Gesellschaften von „Konsum“ und „Einkommen“ bestimmt; eine Erwartung, die auch in den postsozialistischen Gesellschaften besteht. Bei der „Konstruktion“ eines neuen Regulationstyps wären also auch Antworten auf die Frage zu finden, welche positiven Gestaltungsoptionen für die Lebenswelten der Menschen jenseits der fordistischen Konsumgesellschaft gefunden werden können.

In der derzeitigen Konstellation kann man immerhin Bedingungen eines denkbaren neuen Entwicklungspfades mit einem Regulationstyp nennen:

Erstens gilt es, durch eine weitreichende Änderung der Energiepolitik die drohende Kli-

makatastrophe abzuwenden. Eigentlich geht es schon nicht mehr um die Erhaltung der heutigen Klimate, sondern darum, die Veränderungen auf ein Maß zu begrenzen, das die Existenzgrundlagen der modernen Menschheit nicht zerstört. Brandenburg wird vielleicht in wenigen Generationen zu einer Steppenregion werden, aber auch in einer Steppe kann man leben und arbeiten. Verlagerungen von Wirtschafts- und Lebensräumen in einem die Völkerwanderung übersteigenden Ausmaß und politische, soziale und militärische Folgen, die man sich kaum wird ausmalen können, sind ebenso zu bewältigen wie die fast vollständige Umstellung unseres Energiesystems auf erneuerbare und CO₂-Emissions-neutrale Energiequellen binnen etwa 50 Jahren. Technische Lösungen für die Umstellung des Energiesystems sind in Sicht. Wirtschaftlich scheint es keinen anderen Weg zu geben, als eine sukzessive wachsende Belastung fossiler Energieträger durch Steuern, Abgaben oder Zertifikate als Finanzquelle für den Aufbau eines neuen Energiesystems heranzuziehen. Dies muß kombiniert werden durch einen globalen Finanzausgleich der unterschiedlichen Emissionen zwischen entwickelten und unterentwickelten Ländern. Die Schwierigkeiten liegen in den wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Turbulenzen, die dies national und global auslösen würde und die man moderieren und ausgleichen müßte.

Zweitens ist eine physisch und wirtschaftlich andere Art der Verbindung von Produktions- und Naturkreisläufen erforderlich, die die Reproduktionsfähigkeit der Ökosysteme zu einem internen Selektionskriterium technischer und ökonomischer Innovationen macht. Dies ist eigentlich die entscheidende Strukturveränderung des Wirtschaftssystems, die den Kern der anstehenden und bereits eingeleiteten Revolution der Technik und der Wirtschaftsregulation ausmacht. Wir wissen bislang nicht, wie dies aussehen kann. Die Ökosteuer ist vielleicht ein Anfang, auch wenn sie das eigentliche Problem noch nicht löst. Sie ist eine der Wirtschaft externe politische Regulation, die noch keinen Zusammenhang zwischen den Kosten für die Nutzung ökologischer Ressourcen und den wirtschaftlichen Leistungen und Investitionen für die Reproduktion ökologischer Kreisläufe schafft. Und selbst wenn die Einnahmen aus der Ökosteuer vom Staat in Ökologie investiert

würden, ist damit noch kein wirtschaftsimmanentes Selektionskriterium für Produktivität und Akkumulation gesetzt.

Eine wirtschaftsimmanente Regelung dieses Feldes - ich habe dazu einen ziemlich umstrittenen Vorschlag unter dem Titel „Ökokapital“¹² unterbreitet - muß die ökologischen Ressourcen so ökonomisieren, daß ihre Erhaltung resp. Reproduktion zu einem wirtschaftsinternen Kalkulations- und Selektionskriterium wird, das in der „Sprache des Geldes“ wirkt.

Politisch ist die Alternative ganz einfach: Reformen, die jeweils auf die Lösung temporärer Probleme orientieren und somit unterstellen, mit der Problemlösung sei das Verbleiben auf dem bisherigen Entwicklungspfad möglich: etwas mehr Mineralölsteuer, etwas strengere Kriterien in der Großfeuerungsanlagenverordnung, etwas mehr Förderung beim Energiesparen ... Oder Problemlösungen, die offen sind für die ökologische Erneuerung überhaupt - etwa die Umfinanzierung von Umweltinvestitionen durch Ökosteuer oder Ökozertifikate nicht nur über den Staat, sondern auch und gerade innerhalb der Verwertungskreisläufe des Kapitals. In Ostdeutschland hätten wir bei der Sanierung der ökologischen Altlasten einige Varianten für ökologische Fonds mit Rückfluß der Investitionen ausprobieren können - z.B. in Tagebau-Nachfolgelandschaften, beim ökologischen Landbau oder in der Sanierung der Stromwirtschaft.

Drittens schließlich steht der Übergang aus einer fordistischen Massenproduktions- und Konsumgesellschaft, aus einer „Arbeitsgesellschaft“, in eine uns noch unbekannt und daher vorläufig „postfordistisch“ genannte Sozialordnung auf der Tagesordnung. Der notwendige Ausstieg aus einer fordistischen Massenproduktionsgesellschaft enthält als Kehrseite den Ausstieg aus dieser Massenkonsumgesellschaft. Soll dies nicht ein Schritt zurück in soziale Ungleichheit und Verelendung neuer Unterschichten sein, muß die zu findende neue Sozialordnung zugleich emanzipatorische Fortschritte, Freiheitsgewinne und Entwicklungsmöglichkeiten für die Individuen einschließen.

Es ist ganz klar, daß weder eine Politik der Kostendämpfung durch Sozialabbau noch die bloße Verteidigung sozialer Besitzstände Wege in eine solche Richtung öffnen. Eher geeignet sind Konzepte, die versuchen, Erwerbseinkommen und Transfereinkommen (etwa Grundein-

kommen) über flexible Arbeitszeitmodelle neu zu kombinieren. Dabei geht es ja darum, die Verfestigung sozialer Schichten von Erwerbstätigen mit Arbeitseinkommen und von Erwerbslosen mit Transfereinkommen aufzubrechen.

Viertens geht es um die Neubestimmung des Zusammenhangs zwischen globalen, regionalen und lokalen Wirtschaftskreisläufen und um eine Neuverteilung bzw. Neuformierung der für deren Regulation erforderlichen Institutionen. Globalisierung ist eine notwendige Voraussetzung für einen neuen sozialen und ökologischen Entwicklungspfad, aber nur dann, wenn sie eben nicht als Nullsummenspiel um Gewinne und Verluste im Standortpoker organisiert wird. Die Re-strukturierung effizienter regionaler Kreisläufe ist keine Anti-Globalisierungs-Strategie, sondern das notwendige Gegenstück, ohne welches internationale Wirtschaftsentwicklung zu einer Negativspirale wird. Den einen Punkt kann ich durch ein Zitat erledigen. Das neue Buch von Claus Koch „Ende des Selbstbetrugs“ trägt den Untertitel „Europa braucht eine politische Verfassung“.¹³

Der andere Punkt ist besonders wichtig für Ostdeutschland. Aktivierung endogener Potentiale und Re-organisation regionaler Wirtschaftskreisläufe sind Voraussetzungen dafür, daß eine Region auf europäischen Binnenmärkten oder internationalen Märkten wirkliche Chancen hat. Eine Wirtschaftspolitik, die primär auf Ansiedlung setzt und nicht nach der Vernetzung mit endogenen Potentialen fragt, kann dies nicht leisten.¹⁴

Für alle diese vier Punkte kennen wir nicht die institutionelle Struktur, mittels deren die Transformation in einen sozial-ökologischen Entwicklungspfad am Ende erfolgen könnte. Aber es sind eben die Felder, die Politik für Innovationen öffnen muß und die sie nur schwer öffnen kann, weil sie zu mit vielen gegebenen Interessenlagen kollidieren. Wie aber ist Reformpolitik dann möglich?

Politische Gesellschaft als Pendant zum politischen System

Aus der in diesem Text vertretenen Perspektive ist die Blockade von Reformen, die auf einen neuen Entwicklungspfad weisen könnten, nicht der Beschränkung von Politikern oder Parteien zuzuschreiben, sondern strukturell bedingt. Aber die Ursache ist nicht einfach die Übermacht einer

bestimmten Interessengruppe - etwa des Kapitals oder der Gewerkschaften, einer Partei oder bestimmter Medien. Reformblockaden müssen nicht aus der Dominanz einer bestimmten politischen Interessengruppe erklärt werden - hier besteht ein grundsätzlicher Unterschied zur Reformblockade in der späten DDR, auch wenn manches ähnlich anmutet.

Die Blockade tritt gerade auf, weil und wenn Macht mehr oder weniger verteilt ist. Gerade wenn viele soziale Gruppen über hinreichende Interventionsmacht verfügen, auch wenn diese ungleich verteilt sein mag, kann es speziell in Depressionslagen leicht zum „Reformstau“ kommen, weil Interessenkonflikte nicht durch Verteilung und Umverteilung von Wachstum ausgeglichen werden können. Obwohl Reformen dringen nötig scheinen, enden die Auseinandersetzungen mit dem kleinste gemeinsame Nenner: der Beibehaltung der gegebenen Interessenkompromisse. Dabei mögen sich Machtverhältnisse partiell verschieben: Reiche werden reicher, Arbeitnehmer tragen mehr Lasten. Aber keine der im politischen System etablierten Gruppen verliert ihre kritische Interventionsmacht. Auf der Strecke bleiben zunächst nur die sozialen Gruppen, die keine hinreichende „Lobby“ besitzen. (Aber auch Leute ohne institutionell gesicherte Besitzstände nutzen zuweilen „informelle“ oder gar unerlaubte Interventionsmittel, um ihrer Position doch irgendwie Geltung zu verschaffen: sie wählen DVU, verprügeln Ausländer und tun Dinge, die aus der Perspektive der etablierten Interessengruppen durchaus sittenwidrig sind.)

Das eigentliche Problem der Reformpolitik in modernen Gesellschaften mit Machtverteilung und demokratischen Repräsentationssystemen ist daher nicht nur, „Sachlösungen“ für einen neuen Entwicklungspfad anzubieten - denn die würden regelmäßig an den Interventionen der davon tangierten Interessengruppen scheitern. Das eigentliche Problem ist, Sachlösungen anzubieten, mit denen die gegebenen Interessenlagen „aufgehoben“, transformiert werden können.

Beispielsweise setzt der Ausstieg aus dem bisherigen Energiesystem (oder auch nur aus der Atomkraft) voraus, daß Energiewirtschaft, Verbraucher und Steuerzahler Interesse an den Chancen finden, die der Einstieg in ein neues Energiesystem bietet. Der Umbau des heu-

tigen Systems der Alterssicherung oder der heutigen Einkommensteuer wird nur gelingen, wenn relevante Interessengruppen Innovationen finden, die bessere Chancen für die Lösung ihrer Interessenkonflikte bieten. Für Politik aber bedeutet dies die Quadratur des Kreises. Die Legitimation und Verteilung politischer Macht ist über Wahlen und Öffentlichkeit an Zustimmung von Mehrheiten gebunden. Politik muß sich daher - wie oben gezeigt - an gegebenen Interessenlagen orientieren und entsprechende Äußerungen wahrnehmen. Reformpolitik aber muß gegebenen Interessen widersprechen und wird daher nicht ohne weiteres „positive“ Rückkopplung durch Mehrheiten erfahren; im Gegenteil. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Kreis von Interessen, politischer Repräsentanz, Medien, öffentlicher Debatte, Demoskopie und Wahlen die Tendenz hat, sich selbstreferentiell abzuschließen. Dann nämlich bekommt eine interessengebundene Politik immer ihr eigenes Spiegelbild zurück, die Übereinstimmung bzw. mit Differenz zu den gegebenen Interessenlagen. In Depressionslagen, die institutionelle Reformen und Begrenzung interessen geleiteter Umverteilungen erfordern, wird jeder Reformversuch auf die „Wahrung der Besitzstände“ inklusive der dazu gehörigen institutionellen Sicherungen zurückgeworfen.

Die Auflösung kann aber nicht in der Umverteilung von Macht gefunden werden, schon gar nicht, wenn dies auf die Dominanz einer bestimmten Strömung, Partei oder Lobby hinausläuft. Der Ausweg liegt nicht in einer anderen Politik, sofern darunter das Handeln innerhalb des politischen Systems verstanden wird. Er liegt in einer anderen Öffentlichkeit, die die Tendenz zur Selbstreferenz des politischen Systems punktuell aufbricht. Die politische Gesellschaft (oder zivile Gesellschaft) - sie ist das notwendige Gegenstück zum politischen System - beinhaltet neben Medien und Expertenkulturen auch die in Lebenswelten und Alltagskulturen wurzelnden Interaktionen der Bürger. Schrumpft die politische Gesellschaft tendenziell auf die mit dem politischen System direkt verbundenen Diskursformen - Massenmedien, Demoskopie, Parteipolitik, Lobbyarbeit -, dann kann der Zirkel von Interessenpolitik und Reformblockaden nicht aufgelöst werden. Ein von diesen Selbstreferenzen unabhängiger öffentlicher Diskurs ist immer Streit um viele differente Perspektiven,

ermöglicht Perspektivwechsel¹⁵, kann gegebene Interessenpositionen mit anderen und mit denkbaren neuen ins Verhältnis setzen. Werden hier die Grenzen institutionell verfaßter Interessenkompromisse überschritten, dann kann auch das politische System in Bewegung geraten. Die neuen sozialen Bewegungen der siebziger und achtziger Jahre oder die Studentenbewegung in den späten sechziger Jahren seien als Beispiel genannt.

Nicht die Grenzen des „politischen Systems“, der Parteien und Parlamente und seiner Spielregeln an sich sind Ursache der Reformblockade, sondern die Ausdünnung der politischen Gesellschaft, der Öffentlichkeit. Gäbe es eine qualifizierte öffentliche Debatte über neue Entwicklungspfade und institutionelle Reformen, hätten reformpolitische Strategien in Parteien und Parlamenten deutlich bessere Chancen. Reformpolitik braucht neben dem interessenpolitisch geleiteten Agieren innerhalb des politischen Systems die Formierung von Öffentlichkeiten außerhalb der Parlamente, der Parteien und Interessensverbände. Es ist möglich, daß Parteien -- durchaus in Übereinstimmung mit ihrem Eigeninteresse an politischer Macht - die Entwicklung öffentlicher reformpolitischer Auseinandersetzung befördern. Dies jedenfalls scheint unter den gegebenen Voraussetzungen die einzige Chance, Reformpolitik und Machterhalt zu vereinbaren. Bislang aber sind alle Parteien eher darauf aus, Öffentlichkeit für ihre parteipolitischen Strategien zu funktionalisieren, als umgekehrt Öffentlichkeiten zu nutzen, um Parteipolitik zu qualifizieren und zu öffnen.

In Westdeutschland ist die Ausdünnung der politischen Gesellschaft vor allem auf Erosionsprozesse der neuen sozialen Bewegungen der achtziger Jahre zurückzuführen, die vermutlich in den depressiven Wirtschafts- und Sozialentwicklungen begründet waren und die durch die Wiedervereinigung anscheinend noch verstärkt wurden. Besonders prekär ist der Zustand der politischen Öffentlichkeit in Ostdeutschland. Dies ist nicht nur der Vorgeschichte in der staatssozialistischen SED-Diktatur zuschreiben. Denn im Herbst 1989 war so etwas wie eine parteiunabhängige Öffentlichkeit entstanden. Vielmehr scheint mir, daß der Verzicht auf eine Konstitution der DDR vor der staatlichen Vereinigung diese Öffentlichkeit wieder zerstört hat.¹⁶ Das politische System der Bundesrepublik

konnte zwar importiert werden, nicht aber die dazugehörige politische Gesellschaft, die sozialen Bewegungen, die Bürgerinitiativen, die in den jeweiligen Milieus verankerte Parteibasis, die wissenschaftliche und kulturelle Öffentlichkeit, die sich in der Geschichte der Bundesrepublik formiert hatte. So wurden eine gerade erst entstehende aber nie entfaltete, fast traditionslose und mit der Bevölkerung wenig verbundene Öffentlichkeit ohne eigene politische Institutionen und ein implantiertes politisches System ohne entsprechende Öffentlichkeit verbunden. Öffentlichkeit, eben weil in Lebenswelten verwurzelt, kann nicht importiert werden.

Die Folgen dieser Art der Vereinigung waren einerseits die Entpolitisierung und Entleerung der ostdeutschen Öffentlichkeit und andererseits die geringe Verankerung der importierten Parteistrukturen und politischen Institutionen in den ostdeutschen Lebenswelten. Heute haben wir in Ostdeutschland keine politische Gesellschaft, keine Öffentlichkeit, sondern Mentalitätsgemeinschaften ohne politischen Willen. Die nur in der Auseinandersetzung mögliche Reflexion politischer Differenzen fehlt ebenso wie ein Bewußtsein über gegenseitig akzeptierte Regeln politischen Streits, der sogenannte Grundkonsens. Ein Reformdiskurs, der gegebene Interessenlagen transformiert, kann so gar nicht erfolgen, schon weil Interessen politisch gar nicht reflektiert sind. Auch die symbolischen Gestalten zeigen dies: kaum streitbare Bürger, wenig kompetente Moderatoren, keine intelligenten Reformer, dafür desto mehr Mahner und Forderer, Bittsteller und Makler, sorgende Landesväter und helfende -mütter. Ostdeutschland ist politisch immer noch nicht mündig.

Politik in Zeiten der Depression kann den Aufbruch nicht erzwingen und ein komplexes Reformprojekt nicht durchsetzen. Sie kann sich von Verteilungskämpfen und Rückzugsgefechten nicht freimachen - und es gibt keinen Weg zurück in den starken autoritären Staat oder in eine sozialstaatlich verfaßte Ökodiktatur. Aber es ist nicht unmöglich, die in der Gesellschaft ablaufenden Umbruchprozesse zu erkennen, öffentlich zu thematisieren und dafür Experimentierfelder zu öffnen. Die Entwicklung einer selbständigen und unabhängigen politischen Öffentlichkeit ist der wichtigste Schritt zu einer wirksamen Reformpolitik.

Anmerkungen

- 1 Zum unterstellten Verständnis von „Moderne“ oder „modernen Gesellschaften“ und dem hier relevanten Kontext vgl.: u.a. Hans Peter Krüger: Perspektivwechsel, Berlin 1993. S. 95ff.; ders.: Die kapitalistische Gesellschaft als erste moderne Gesellschaft. In: Deutsche Zeitschrift für Philosophie 38 (1990) 3.
Einen Überblick geben: Hans van der Loo, Willem van Reijen: Modernisierung. Projekt und Paradox. dtv München 1992; Michael Brie, Dieter Klein (Hg.): Umbruch zur Moderne, Hamburg 1991; Rainer Land: Evolution der Moderne und Emanzipation. In: Berliner Debatte INITIAL, Heft 6/1993.
- 2 Joseph A. Schumpeter: Konjunkturzyklen, Göttingen 1961; vgl. insbes. S. 139ff., 152f. und 159f.
- 3 Schumpeter benennt die langen Wellen wirtschaftlicher Entwicklung nach ihrem Entdecker, dem russischen Wissenschaftler Kondratieff.
- 4 Helmut Wiesenthal entwickelt ein „Unmöglichkeitstheorem holistischer Politik“ und kommt zu der Feststellung, daß holistischen Politikkonzepten „beim besten Willen keine Realisierungschance zu attestieren“ sei. Vgl. Helmut Wiesenthal: Die Krise holistischer Politikansätze und das Projekt der gesteuerten Systemtransformation. Antrittsvorlesung an der Humboldt-Universität Berlin, 21.11.1994. In: Max-Planck-Gesellschaft, Arbeitsgruppe Transformationsprozesse in den neuen Bundesländern an der Humboldt-Universität zu Berlin, 94/10.
- 5 Mit der Dynamisierung der Renten in den 50er Jahren wurde beispielsweise ein Zuwachsautomatismus in eine (allerdings nicht haushaltsfinanzierte) Sozialleistung eingebaut. Ähnliche Regulationen finden sich auch für andere Leistungen des Staates im Subventions- und Sozialbereich. Noch größere Bedeutung aber haben kulturell verfestigte Wachstumserwartungen, beispielsweise bei Tarifverhandlungen.
- 6 Mancur Olson: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit, Tübingen, 2. Auflage, S. 100, 102f., 218.
- 7 Dafür gibt es viele Beispiele. Genannt seien die Ruhrkohle, die Arbeitszeitflexibilisierung oder die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes.
- 8 Aber auch die Aufregung um die Nebensache eines Ladenschlußgesetzes zeigt die Flucht in Scheinreformen. Man kann auch den Unterschied zwischen den Reformprojekten der frühen Bundesrepublik (Dynamisierung der Renten z.B.) und der Pflegeversicherung oder der Gesundheitsreform heute anführen, um die Verengung der Spielräume deutlich zu machen.
- 9 Typische Beispiele sind die Asylpolitik oder das Herumreiten auf dem Sozialmißbrauch. Hier werden Interessengruppen zum Gegenstand der Attacke, die eben keine oder nur sehr geringe Möglichkeiten haben, machtvoll Einfluß auf Politik zu nehmen. Vergleichbares würde etablierten Facharbeiterschaften, Rentnern, Bauern oder Unternehmern nicht passieren können.
- 10 Es ist auch aus heutiger Sicht nicht mehr genau zu klären, welche Ereignisse für das Ingangkommen des New Deal essentiell waren, welche sekundäre Bedeutung hatten und welche selbst induziert wurden. Noch weniger war den Akteuren klar, daß sie einen Transformationsprozeß mit weltgeschichtlicher Bedeutung einleiteten.
- 11 Ökotoop ist eine Analogie zu Biotop. In der biologischen Evolution bedeutet die Entstehung neuer Arten mit neuen Lebensweisen immer eine neue Organisation von Geno- und Phänotyp und die Schaffung eines neuen artspezifischen Biotops. In einer denkbaren evolutorischen Sozialökonomik bedeutet die Begründung eines neuen ökonomischen Entwicklungspfad, einer neuen Produktionsweise, immer eine Änderung der sozialen Organisation des Gesellschaftskörpers und eine Änderung der produktiven Aneignung der äußeren Natur, eine

Neubestimmung des „Ökotopt“, des Teils der äußeren Natur, der Gegenstand ökonomischer Nutzung (und natürlich auch ökologischer Ver-Nutzung) ist.

- 12 Rainer Land: Ökosteuer oder Ökokapital? Versuch einer Antwort auf Fragen von André Gorz. In: Andere Zeiten. Forum für politische Ökologie und soziale Emanzipation, Nr. 4/1994 (September), Berlin; ders.: Irrwege und Auswege der Ökokapital-Debatte. In: Ebenda, Nr. 3/1995 (September).
- 13 Claus Koch: Das Ende des Selbstbetrugs. Europa braucht eine Verfassung. Traktat, München/Wien 1997.
- 14 Vgl. Rainer Land: Eigenkapital und integrierte Regionalentwicklung. Wirtschaftspolitische Gestaltungsmöglichkeiten für selbsttragende Entwicklung in Ostdeutschland. Studie für die Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn, Berlin 1997
- 15 Vgl. Hans-Peter Krüger: Perspektivwechsel. (Anm. 1); insbes. S. 199 ff., 238ff.
- 16 Zur Begründung vgl. Rainer Land, Ralf Possekel: Fremde Welten, Berlin 1998, S. 198ff.