

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Ulrich von Alemann
Demokratisierung
der Gesellschaft

Henning von Vieregge
Technostruktur
und Partizipation

Wilfried Nelles
Strukturelle Bedingungen
für die Wirkung
von Partizipation

B 7/75

15. Februar 1975

Ulrich von Alemann, Dr. phil., Master of Arts, geb. 1944; nach Studium von Politikwissenschaft, Soziologie, Staatsrecht und Geschichte in Bonn, Köln, Münster und Edmonton/Kanada seit 1972 Wissenschaftlicher Assistent am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

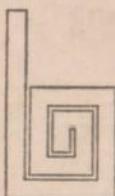
Veröffentlichungen u. a.: Mehr Demokratie per Dekret? Innerparteiliche Auswirkungen des deutschen Parteiengesetzes von 1967, in: Politische Vierteljahresschrift 13 (1972), H. 2, S. 181—204; Parteiensysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien (Studienbücher zur Sozialwissenschaft, 7), Düsseldorf 1973; (mit E. Forndran) Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis (Grundkurs Politik I), Stuttgart 1974.

Henning von Vieregge, geb. 28. 12. 1946, Magister-Examen (Hauptfach: Politikwissenschaft) 1973 in Bonn; 1973/74 wissenschaftlicher Angestellter in der „Studiengruppe Partizipationsforschung“, seit August 1974 dort nebenamtlicher Mitarbeiter und Forschungsstipendiat der Thyssen Stiftung; seit Wintersemester 1973/74 Lehrbeauftragter am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

Veröffentlichungen u. a.: Formen, Bedingungen und Probleme der Partizipation in Bildung und Wissenschaft, in: U. v. Alemann (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, Düsseldorf 1975 (im Erscheinen); (mit Wilfried Nelles) Partizipationsforschung — wozu und wohin?, in: U. v. Alemann (Hrsg.) a. a. O.; Vorwärts in den Sozialismus? Einwendungen gegen Fritz Vilmar's Strategien der Demokratisierung, in: ZParl, Nr. 3/1974; Gesellschaftsrelevante Forschungspolitik — was ist das? in: Die Neue Gesellschaft Nr. 3/1975.

Wilfried Nelles, geb. 28. 9. 1948; Studium der Politischen Wissenschaft, Soziologie und Psychologie in Bonn; 1974 Magister Artium; Wissenschaftlicher Angestellter bei der „Studiengruppe Partizipationsforschung“ am Seminar für Politische Wissenschaft in Bonn.

Veröffentlichungen: (mit Michael Buse) Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch-administrativen Bereich, in: U. v. Alemann (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, 1975 (im Erscheinen); (mit Henning v. Vieregge) Partizipationsforschung — wozu und wohin?, in: U. v. Alemann, a. a. O.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,
53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder:
Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Demokratisierung der Gesellschaft

Positionen und Begründungszusammenhänge

Die Autoren der Beiträge dieses Heftes sind Mitarbeiter der „Studiengruppe Partizipationsforschung“ am Seminar für Politische Wissenschaft in Bonn, einem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsprojekt. Die Aufsätze geben einen Einblick in die Diskussion der Gruppe, sind jedoch in individueller Verantwortung entstanden.

I: Problemaufriß

Demokratisierung und — teils synonym, teils differenziert — Partizipation und Mitbestimmung sind Schlüsselworte einer aktuellen politischen Frontenbildung¹⁾. Sie erschöpft sich nicht im Grabenkampf der beiden großen Parteien der Bundesrepublik, im „Mehr-Demokratie-Wagen“ auf seiten der SPD und „Demokratisierung gleich Systemüberwindung“ auf CDU-Seite. Der Konflikt zeigt viel breitere Fronten, wenn etwa links von der SPD Demokratisierung als „Sozialstaatsillusion“ und Verschleierung des Widerspruchs von Lohnarbeit und Kapital „entlarvt“²⁾ und auf der anderen Seite des politischen Spektrums in einer Veröffentlichung des „Instituts der Deutschen Wirtschaft“ eine „Demokratisierung ohne Dogma“ gefordert wird³⁾.

Die internationale Dimension der Diskussion ist nicht weniger kompliziert. Hier überrascht zunächst mehr die Abwesenheit von Widerspruch. Kaum eine Herrschaftsform und die sie tragende Ideologie, die nicht das Etikett „de-

INHALT

- I. Problemaufriß
 1. Zur Konjunktur von Forschungsinteressen
 2. Demokratisierung: eine neue Kontroverse?
- II. Das Spektrum der Begründungszusammenhänge
 1. Die rechtskonservative Argumentation
 2. Die altliberale Argumentation
 3. Die pluralistisch-integrative Argumentation
 4. Die linksliberale Argumentation
 5. Die radikaldemokratisch-sozialistische Argumentation
 6. Die orthodox-marxistische Argumentation
 7. Die anti-revisionistische Argumentation
- III. Konsequenzen für die Partizipationsforschung?

¹⁾ Dieser Beitrag ist ein überarbeiteter Vorabdruck der Einleitung des demnächst erscheinenden Buches: U. v. Alemann (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Mit Beiträgen von U. v. Alemann, M. Buse, P. Ehrhardt, Uwe Grünwald, W. Nelles, P. Schmitz, Michael Schmunk, R. Siegelkow, H. v. Vieregge und B. Wanders (Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd. 19), Westdeutscher Verlag 1975. Dieses Buch ist die erste größere Veröffentlichung der von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten STUDIENGRUPPE PARTIZIPATIONSFORSCHUNG am Seminar für Politische Wissenschaft der Universität Bonn.

²⁾ Vgl. Wolfgang Müller und Christel Neusüß, Die Sozialstaatsillusion und der Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital, in: Probleme des Klassenkampfes, Sonderheft 1, Erlangen 1972, S. 7—70.

³⁾ Vgl. Warnfried Dettling, Demokratisierung. Wege und Irrwege (DIV-Sachbuchreihe, hrsg. vom Institut der Deutschen Wirtschaft, Bd. 2), Köln 1974, S. 125 ff.

mokratisch“ beansprucht — bis hin zum zynischen Mißbrauch als Verbrämung offen autoritärer, aber dennoch oder gerade dadurch vorgeblich „wahrer Volksherrschaft“. Freilich sind sich andererseits noch immer die meisten Regime auch einig gewesen in der Ab-

wehr von unbequemen Forderungen nach „Demokratisierung“. Die Mittel reichen von „repressiver Toleranz“ bis zur gewaltsamen Unterdrückung, wobei über die Wirksamkeit der Mittel gestritten wird.

Wenn Außenpolitik und internationale Politik wirklich als „Weltinnenpolitik“ betrieben werden müssen, dann wird bald neben der Sicherheit, Zusammenarbeit und Entspannung auch der Begriff „Demokratisierung“ stärker zu der internationalen Tagesordnung vordringen. Völkerbundidee und UNO-Gedanke wiesen bereits in diese Richtung, wenn hier der demokratische Grundsatz von „one man — one vote“ auf die Staaten übertragen wurde, allerdings durch Veto-Möglichkeit der Großen wirksam eingeschränkt. Das ist aber nur die „formaldemokratische“ Seite. Die eigentlichen Probleme globaler Polarität in ökonomischer und ideologischer Dimension ließen sich durch diese Instrumente bisher nicht lösen.

Weltinnenpolitik und globale „Friedens- und Konfliktforschung“ können deshalb nicht nur auf Sicherheit und Entspannung blicken, sondern sehen sich völlig zu Recht zunehmend mehr mit den tieferen Ursachen von Konflikten konfrontiert — und das sind sicher in entscheidendem Maße ökonomische Ungleichheiten und die sich daraus ergebenden ungleichen Interessenlagen. Demokratisierung als der Versuch der Aufhebung von Ungleichheiten in der politischen Entscheidungskompetenz und in den ökonomischen Bedingungen wird also sicher unzureichend nur im Hinblick auf innerstaatliche Probleme und Diskussionen gesehen. Trotzdem muß sich dieser Beitrag zunächst mit dem Problemstand in der Bundesrepublik bescheiden. Wir sind uns der notwendigen verkürzten Perspektive dieses Ansatzes bewußt.

1. Zur Konjunktur von Forschungsinteressen

Das allgemeine, aktuelle Interesse an einem Gesamtzusammenhang von Partizipation erscheint erklärungsbedürftig. Partizipation gehört zu solchen Forschungssträngen der Gesellschaftswissenschaften, die zu manchen Zeiten Hochkonjunktur haben. Sie scheinen in allgemein plausibler Weise aktuelle politisch-gesellschaftliche Zeitprobleme konkret einzufangen und anzugehen. Das war sicher der Fall bei der „Totalitarismusforschung“ der fünfziger Jahre bzw. bei ihrem Gegenpart, der Erforschung der „politischen Kultur“ der

westlichen Demokratien. In jüngerer Zeit konnte dies ebenso bei der Friedens- und Konfliktforschung beobachtet werden, für die Gesellschaften und Zeitschriften gegründet, Förderungsmittel bereitgestellt wurden, und noch aktueller bei der „Planungsforschung“ bzw. ihrem Gegenstück, der „Krisenforschung“ und „Staatstheorie“, die die neuesten Doktorarbeiten, Forschungsprojekte und Sammelbände hervorbringt.

Solche Konjunkturen sind nun nicht einfach Moden, von ehrgeizigen und ideologisch motivierten Publizisten und Forschungscliquen lanciert. Vielmehr sind Anstöße aus der gesellschaftlichen Entwicklung für die Prominenz solcher zentraler Themen verantwortlich. Ihr Ausgangspunkt ist nicht die Wissenschaft, sondern die gesellschaftliche Wirklichkeit. Warum und wie aber gerade diese „Paradigma“ von der Wissenschaft zu einer bestimmten Zeit aufgegriffen werden, sind Fragen, die auf wissenschaftsinterne Verarbeitungsmuster zielen, die wiederum sehr wohl „Moden“ mitbestimmen können.

2. Demokratisierung: eine neue Kontroverse?

Seit Mitte der sechziger Jahre wurde die Demokratie-Diskussion in der Bundesrepublik — und ähnlich in vergleichbaren Ländern — nicht zuletzt im Zuge der Studentenbewegung neu entfacht, und zwar weg von einem Demokratieverständnis aus antifaschistischer und antitotalitärer Errungenschaft, als festen Bestand aus Parlamentarismus, Pluralismus, Sozialstaat und Grundrechte, einmündend in die Forderung nach durchgreifender *Demokratisierung* aller Lebensbereiche. Dieser Begriff wurde von interessierter Seite als „die universalste gesellschaftspolitische Forderung unserer Zeit“ apostrophiert⁴⁾. Hierin stimmten sicher viele aus unterschiedlichen Richtungen Wilhelm Hennis zu. Aber er verband seine Einschätzung mit der Warnung vor der „Preisgabe der Grundlagen der abendländischen Kultur“⁵⁾, die einer neuen „Gleichschaltung“, nämlich der aller privaten Lebensbereiche in den politischen, Vorschub leiste.

⁴⁾ Wilhelm Hennis, *Demokratisierung: Zur Problematik eines Begriffs*, in: ders., *Die mißverständliche Demokratie. Demokratie — Verfassung — Parlament. Schriften zu deutschen Problemen*, Freiburg 1973, S. 27 (der einflußreiche Aufsatz wurde zuerst 1970 veröffentlicht).

⁵⁾ Ebd., S. 37.

Dagegen ist festzuhalten, daß die Demokratie- und Demokratisierungsdiskussion erstens in keiner Weise eine Erfindung der ‚Protestjugend‘ einer ‚affluent society‘, sondern in der ‚abendländischen Kultur‘ tief verwurzelt ist, und zweitens, daß sie eben nicht ‚nur‘ eine Sache der Ideologie oder Kultur, sondern ebenso Produkt der gesellschaftlichen Entwicklung ist.

Die Aktualität des Gegenstandes droht leicht die historische Dimension der Diskussion zu verdecken. „Demokratisierung“ ist seit den bürgerlichen Revolutionen des 19. Jahrhunderts ein zentraler politischer Kampfbegriff — hier wörtlich besonders auf die politische Forderung des gleichen und freien Wahlrechts angewandt gegenüber dem umfassenderen Begriff der „Emanzipation“. Gerade die Lösung der Wahlrechtsfrage in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts ließ viele glauben, daß jetzt die „Krise der Partizipation“ überwunden sei, nachdem in den meisten europäischen Staaten jeweils mit gewissem ‚time lag‘ die Krisen der (nationalen) *Integration* und der (politisch-konstitutionellen) *Legitimation* gelöst schienen⁶⁾. Partizipationsforschung ist danach folgerichtig als Wahlbeteiligungsforschung betrieben worden. Gemäßigt hohe Wahlbeteiligung galt als Indikator stabiler, gesunder Demokratie; plötzliches Ansteigen als unheilvolles Anzeichen krisenhafter Politisierung — wie das Ende der Weimarer Republik deutlich demonstriert habe⁷⁾.

In der historischen Diskussion kann die Parallelität der Einwände gegen Demokratisierung verblüffen. Für Konservative des vorigen wie dieses Jahrhunderts verbieten die „natürlichen“ Ungleichheiten und Sachzwänge gleichermaßen eine Ausweitung politischer Mitspracherechte für Inkompetente, seien diese nun nichtsteuerzahlende Bürger oder nichtbesitzende Arbeiter, ungebildete Plebs oder nichtgraduierte Studenten. Wenn man heute eine zweite Krise der Partizipation konstatiert, die Teilhaberechte über eine enge Definition des staatlichen Bereichs hinaus fordert, so handelt es sich hier allerdings nicht einfach um eine lineare, quantitative Auswei-

tung politischer Rechte. Diese Diskussion geht über die Qualität der traditionellen liberalen Politik-, Staats- und Gesellschaftskonzeption hinaus.

Wenn etwas „Grundlage unserer abendländischen Kultur“ ist, um das Wort von Hennis noch einmal aufzugreifen, dann ist es doch nicht zuletzt auch die Dynamik eines ständigen Prozesses der Ausweitung von Politisierung und Demokratisierung auf vermeintlich private Bereiche der ‚natürlichen‘ Ungleichheit und Unterwerfung. Aber vielleicht gehören Rousseau, Thomas Jefferson, John Stuart Mill und Harold Laski, gehören die Früh-, Katheder-, ethischen und Anarchosozialisten und die Marxisten allesamt nicht zur ‚abendländischen Kultur‘? Ein amerikanischer Finanzminister, Albert Gallatin, forderte einmal: „the democratic principles on which this nation was founded should not be restricted to the political process, but should be applied to the industrial operation as well“⁸⁾. Dieses aktuelle Wort zur wirtschaftlichen Mitbestimmung stammt aus dem Jahre 1797. Gallatin diente unter Jefferson und Madison.

Die Verwurzelung der Demokratisierung im bürgerlichen Liberalismus seit seinen Anfängen dürfte — illustriert mit diesem Zitat — klar auf der Hand liegen. Die zweite historische Wurzel der Demokratisierungsforderungen liegt in der Emanzipationsbewegung der Arbeiterschaft, die die politischen Forderungen des durch wirtschaftliche Emanzipation weitgehend befriedeten und befriedigten Bürgertums weitertrug. Auch dazu ein illustratives Zitat:

„Die breiten Schichten der Volksmassen fühlen sich durch die bloße rechtliche Freiheit und Gleichheit nicht befriedigt; sie finden in der mit der Französischen Revolution beginnenden Umgestaltung der Rechtsordnung nur einen Sieg der bürgerlichen Kapitalisten, der sog. Bourgeoisie, über die historisch bevorrechtigten Stände (Fürsten, Adel und Kirche), und behaupten, nicht wirkliche Freiheit und Gleichheit erlangt, sondern nur den Herrn gewechselt zu haben. Sie übertragen daher das Verlangen nach Gleichheit von dem Gebiete des Rechts und der Staatsverfassung auf das der Wirtschaft und der sozialen Ordnung und begannen den Kampf gegen die Herrschaft des Kapitals. In dieser Färbung erscheinen

⁶⁾ Vgl. Joseph LaPalombara u. Myron Weiner, *The Origin and Development of Political Parties*, in: dies. (Hrsg.), *Political Parties and Political Development*, Princeton N. J. 1966, S. 14 ff.

⁷⁾ Vgl. schon Herbert Tingsten, *Political Behavior: Studies in Election Statistics*, London 1937, S. 225; oder Robert E. Lane, *Political Life: Why People Get Involved in Politics*, New York 1959, S. 346.

⁸⁾ Zit. bei Milton Derber, *The American Idea of Industrial Democracy 1865—1965*, Urbana/III. 1970, S. 6.

die demokratischen Principien als *socialdemokratische*.“⁹⁾

Die „Ideen“ und praktisch-politischen Forderungen sind also schon lange in der Geschichte der bürgerlich-liberalen und sozialdemokratisch-sozialistischen Bewegungen enthalten und stammen nicht erst von Habermas, Marcuse oder von Hentig. In welcher gesellschaftlichen Situation aber werden sie so aktualisiert, wie dies in den letzten Jahren bei uns der Fall war? Welches waren die Gründe der Bereitschaft, „mehr Demokratie wagen“ zu wollen? Der wissenschaftlich-technische Fortschritt mit der Notwendigkeit, Kreativität, Innovation und team-work zu steigern? Der Stand der Klassenauseinandersetzungen im Spätkapitalismus? Die politische Bewußtwerdung immer breiterer Schichten dank besserer Ausbildung und größerer Chancengleichheit? Oder die Legitimationsprobleme des interventionistischen Staates, der sich durch zusätzliche Partizipationsgratifikationen für ökonomische Eingriffe und umfassendere Planungen absichert?

Es herrscht auf fast allen Seiten Einigkeit darüber, daß die veränderten Aufgaben des Staates gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft eine neue Situation geschaffen haben. Das Macht- und Herrschaftsproblem stellt sich heute anders als im Frühkapitalismus, der Hoch-Zeit des bürgerlichen Liberalismus. Das Verhältnis von Staat, Gesellschaft und Wirtschaft ist neu zu durchdenken. Die demo-

kratische *Legitimation* politischer Entscheidungen verlangt zwar zu Recht mehr als die sporadische Akklamation zu repräsentativen Körperschaften in allgemeinen Wahlen. Die Zuordnung von konkurrierenden und parallelen Legitimierungen durch die partizipierenden Betroffenen einerseits und die gesamte Bevölkerung in Wahlen andererseits ist jedoch bisher kaum gelöst worden. Die Polarität von der Identifizierung der Repräsentation auf der einen und der Basispartizipation auf der anderen Seite als jeweils wahrem demokratischen Prinzip führt jedenfalls in eine Sackgasse. Genauso verhält es sich mit der Gegenüberstellung von Effizienz und Demokratie oder — noch viel willkürlicher — der von Gewaltenteilung und Freiheit.

Auch partizipatorische Demokratie, die ein Maximum an gesellschaftlicher Mitbestimmung in allen Teilbereichen realisiert, ist nur denkbar als „effiziente“ Demokratie, die Entscheidungskompetenz und Durchführungskontrolle zu fixieren fähig ist. Allzuständigkeit und permanente Offenheit der Entscheidung zugunsten der „Basis“ wären als Kriterien einer demokratischen Organisationsform unzureichend. Gerade die Frage des Verhältnisses von direkter und gesamtgesellschaftlicher Demokratie, der möglichen Konkurrenz von Legitimationsmechanismen auf repräsentativer und Subsystemebene sowie das Problem partizipatorischer und trotzdem „effizienter“ politischer Organisationsformen ist noch lange nicht als gelöst zu betrachten.

II. Das Spektrum der Begründungszusammenhänge

Schon die bisherigen wenigen Hinweise zum Problemstand legten die Schwierigkeiten der aktuellen Demokratisierungsdiskussion offen. Die Probleme müssen sich zwangsläufig noch potenzieren, wenn nun auf die eigentlich inhaltliche Diskussion um Ursachen, Wirkungen und Bewertungen von Partizipation/Demokratisierung übergegangen wird. Die Positionen dieser Diskussion erschöpfen sich nicht in Befürwortern auf der einen („progressiven“ oder „sozialistischen“) Seite und Gegnern auf der anderen („konservativen“ oder „bürgerlichen“) Seite, wie oft von beiden suggeriert wird. Auch eine diese Schwarz-Weiß-Seherei

scheinbar auflösende Dreiteilung in Gegner rechts, Maximalisten links und vernünftige Gradualisten in der Mitte bringt keineswegs das ganze Spektrum zur Geltung. Der Versuch, hier die ganze Diskussionsbreite um Demokratie und Demokratisierung differenziert zu erfassen, behauptet zwar auch nicht, den Stein der Weisen endgültig gefunden zu haben, etwa dadurch, daß nicht zwei oder drei Positionen, sondern ein Kontinuum erstellt wird¹⁰⁾. Aber das Raster der Argumen-

⁹⁾ Brockhaus' Konversations-Lexikon, Artikel „Demokratie“, 14. Aufl., Bd. 4, Leipzig: F. A. Brockhaus 1901., S. 871.

¹⁰⁾ Zu einer Zusammenfassung der Diskussion in drei Ansätze vgl. z. B. Volker Briese, Bürgerinitiativen als Gegenstand der Partizipationsforschung: Schwierigkeiten und Konsequenzen von Definitionen, Referat auf der 4. Tagung des Arbeitskreises Parteien, Parlamente, Wahlen der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Koblenz, 16./17. 11. 1974 (hektographiert, 27 S.).

tation, das im folgenden angeboten wird, scheint uns doch für den ersten Überblick, den dieser Beitrag erleichtern soll, hilfreicher zu sein als eine Gegenüberstellung von pro und contra oder eine ungegliederte Verbalisierung von Allgemeinheiten.

Der Querschnitt der aktuellen Diskussion um Partizipation/Demokratisierung erfaßt drei Ebenen: a) Wirkungen, Funktionen und Ziele von Partizipation bzw. mehr Demokratie; b) Ursachen, Erklärungen und Begründungen der Partizipationsforderungen und Demokratisierungsbewegungen; c) unterschiedliche Demokratiebegriffe bzw. demokratietheoretische Wertsetzungen, die jeweils auch unterschiedliche Anschauungen über wissenschaftlich-politische Argumentationsweisen einschließen. Der letztere Komplex ist sicher der weitestgehende, d. h., er enthält die grundlegendsten wissenschaftlich-politischen Konfliktstoffe. Von ihm soll deshalb für das im folgenden skizzierte Raster ausgegangen werden: Sieben Positionen bzw. Demokratiebegriffe werden dabei unterschieden. Dieses Raster ist jedoch kein systematisch-theoretisches Modell, kein vollständiger und abschließlicher Index, sondern lediglich ein heuristisches Hilfsmittel.

Die Demokratiepositionen sind zudem keine „Idealtypen“, also überhöhte Typisierungen des „Wesens“ bestimmter Argumentationen, die so in der Wirklichkeit nicht existieren — solche Kategorien sagen zu leicht alles oder gar nichts —, sondern es wurde *paradigmatisch* vorgegangen, d. h. beispielhaft an einem oder wenigen Autoren die betreffende Position verdeutlicht. Anhand der sieben Demokratiepositionen werden also die Argumentationsketten zur Einschätzung von Partizipation und Demokratisierung gezeigt, eingeteilt jeweils in die drei Aspekte a) Demokratiebegriff, b) Ursache und Begründung von Partizipationsforderungen sowie c) Wirkung und Funktion von Partizipation bzw. Demokratisierung.

1. Die rechtskonservative Argumentation

Demokratie dient hier als ein Mittel und vielleicht nur ein zeitgemäßes *Hilfsmittel* der repräsentativ-plebiszitären Absicherung des Rechtsstaates. Der Staatsbegriff hat unbedingten Primat vor dem Demokratiebegriff. Souveränität und Rechtsstaatlichkeit legitimieren einen Staat mehr als demokratische Willensbildung, Grundrechte oder gar Sozialstaatlich-

keit. Die konservative deutsche Staatslehre zeigt sich unverhüllt in solchen Begrifflichkeiten¹¹⁾; aber sie ist auch in der aktuellen politischen Publizistik noch präsent, wie eine Schrift zum 25. Jubiläum der Bundesrepublik ausweist¹²⁾. Der „soziale Rechtsstaat“ des Art. 28 GG wird hier zu den „merkwürdigen Formulierungen“ gezählt, weil er Unvereinbares zu einem suche: „der Sozialstaat ist auf Teilhabe, der Rechtsstaat ist auf Freiheit gerichtet“¹³⁾. „Demokratie ist noch immer die Herrschaft der Unpolitischen gewesen“. Politisierung und Mobilisierung der Bevölkerung sei deshalb gefährlich, denn: „der hohe Grad an politischem Engagement in der Weimarer Republik hat Hitler an die Macht gebracht“¹⁴⁾.

Vermehrte Partizipations- und Demokratisierungsforderungen werden als Krisenerscheinungen charakterisiert: Krisen der abendländischen Wertordnung, des Staates, der Eliten und ihrer Parteien und Verbände. Die Vermassung der Bevölkerung im Industriezeitalter — alle die alten *topoi* sind noch präsent in der konservativen, autoritären bis reaktionären Argumentation. Ganz besonders sei selbstverschuldeter Autoritätsverlust des Staates Grund dieser verhängnisvollen Entwicklung, die durch eine fragwürdige Bildungspolitik (durch „die absurden Parolen ‚Bildung für alle‘ und ‚Bildung ist Bürgerrecht‘“), Nichtahndung von Straftatbeständen (von Beleidigung bis Landfriedensbruch) der Studenten und Gewerkschaften (durch politischen Streik 1951 und 1952), durch Strafrechtsreform und die Diskussion um den sogenannten Radikalenerlaß immer gefährlicher würde¹⁵⁾. Die allgemeine Krise gipfelle in der großen kommunistischen Bedrohung

¹¹⁾ Vgl. dazu Material und Kritik bei Helga Grebing, *Konservative gegen die Demokratie. Konservative Kritik an der Demokratie in der Bundesrepublik nach 1945* (Kritische Studien zur Politikwissenschaft), Frankfurt a. M. 1971; zur Kritik an konservativen Staatsbegriff s. a. Karl Dietrich Bracher, *Staatsbegriff und Demokratie in Deutschland*, in: *Politische Vierteljahreszeitschrift* 9 (1968), H. 1, S. 2—27.

¹²⁾ S. hierzu exemplarisch die Schrift von Gerhard Baumann (Hrsg.), *Bericht über Deutschland. Die letzten 25 Jahre. Eine kritische Bilanz*, Leon/Starnberger See (Druffel Verlag) 1974, mit Beiträgen u. a. von Fritz Münch, F. A. v. d. Heydte, H. G. v. Studnitz, H. Karst.

¹³⁾ „Der Sitz auf der Zeitbombe. 25 Jahre Grundgesetz“, von ***, in: Baumann, a. a. O., S. 53.

¹⁴⁾ Ebd., S. 66.

¹⁵⁾ Henning Jäde, *Das verlorene Maß. Bildungspolitik in der Bundesrepublik*, in: Baumann, a. a. O., S. 197.

durch Umsturz, denn „der Prozeß der Auflösung im Innern, der Aushöhlung des Grundgesetzes und die Ostpolitik ergeben zusammen ein hochexplosives Gemisch“¹⁶).

Vermehrte Mitbestimmung und Partizipation wird hier kaum anders als denunziativ wahrgenommen. Partizipation bewirke nicht weniger als Anarchie, Kommunismus und „Systemüberwindung“. Sogar die Entstehung des Nationalsozialismus sei ja durch zuviel Partizipation und Politisierung begünstigt worden. Allenfalls als Peblisizit des Volkes gegen die Politiker könne eine positive Funktion von (durchaus zweifelhaften) Partizipationsformen hier noch gesehen werden. Diese Argumentationskette konservativer Autoren reicht von ihrer klarsten Form in national-konservativen Kreisen der Politik über Reste der alten Staatslehre an den Universitäten durchaus in konservative Flügel der CSU und CDU hinein¹⁷).

2. Die altliberale Argumentation

Im Unterschied zur rechtskonservativen Position ist hier ein klares Bekenntnis zur Demokratie zu spüren. Aber echte Demokratie wird nur als repräsentative Form der Entscheidungsbildung allein auf staatlich-politischem Gebiet verstanden. Demokratie gilt also allein als Methode staatlich-politischer Entscheidungsbildung. Sie sei ein Prinzip, das „kategorial nur paßt auf das Miteinander von Freien und Gleichen“¹⁸). Diese Bedingung treffe al-

lein auf die Entscheidungen erwachsener (= emanzipierter) Menschen im politischen Raum zu, wo Rechtsgleichheit und Grundfreiheiten bei Wahlen und Abstimmungen gelten. Eine Übertragung auf andere Bereiche sei von der Natur der Sache her problematisch, weil etwa in Familie, Schule, Universität und Betrieb grundsätzlich Ungleichheit der Voraussetzungen und Kompetenzen herrsche. Eine allgemeine Politisierung wird als bedrohliche „Gleichschaltung“ aller Lebensbereiche apostrophiert. Diese altliberale Scheidung von (politischem) Staat und (bürgerlicher) Gesellschaft als getrennten Sphären ist die eigentliche Grundlage dieses Demokratiebegriffs, wie er wissenschaftlich besonders von Wilhelm Hennis und Helmut Schelsky sowie in weiten Bereichen der der CDU/CSU nahestehenden Publizistik artikuliert wird¹⁹).

Die Krise der bürgerlich-liberalen Normen und Werteordnung wird von Hennis in erster Linie für die plötzliche Attraktivität der Parole der „Demokratisierung“ verantwortlich gemacht. Gerade in der Bundesrepublik sei diese Bewegung auf fruchtbaren Boden gefallen, da hier lange ein besonderer Nachholbedarf an Demokratie, am Abbau obrigkeitstaatlicher Strukturen, behauptet werden konnte. In keinem Land seien deshalb unter dem Ansturm dieser Formel gesellschaftliche Strukturen so in Bewegung geraten. Eine gedankenlose liberale Publizistik sowie die politische und juristische Wissenschaft übernahmen Parolen, die als „Fundamentaldemokratisierung“ aus dem Reservoir des neuen Marxismus stammten und ihm allein nützten. Der jahrzehntelange Konsens der großen Parteien

¹⁶ Anonym (vgl. Anm. 13, in: Baumann, a. a. O., S. 67.

¹⁷ Das zeigt sich exemplarisch bei dem bekannten Würzburger Professor Frhr. F. A. v. d. Heydte, der sich als CSU-Mitglied gleichzeitig in der Schrift „nationaler und konservativer Kräfte“ von Baumann und in einer offiziellen Unions-Schrift äußert: F. A. v. d. Heydte, Parteiendemokratie ohne Stunde Null, in: Baumann, a. a. O., S. 85–102; und ders., Das Experiment „Bundeswehr“, in: Konrad Löw, (Hrsg.), 25 Jahre Grundgesetz. Ein Zwischenzeugnis, mit einem Geleitwort von Ministerpräsident Hans Filbinger, Köln 1974, S. 55–68. Vgl. zu diesen beiden und weiteren Schriften: U. v. Alemann, Kein Jubelbuch zum Jubiläum. Buchneuer-scheinungen zum 25. Bestehen des Bonner Grundgesetzes, in: VORWARTS vom 6. Juni 1974, S. 14.

¹⁸ Diese Argumentation wird beispielhaft an Wilhelm Hennis gezeigt; vgl. auch Helmut Schelsky, Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung. Grundsatzkonflikte der Bundesrepublik, München 1973; Hans Buchheim, Die Gefahren der Demokratisierung, in: FAZ vom 31. 12. 1968, sowie Erwin K. Scheuch, Der „Demokratisierungsprozeß“ als gesamtgesellschaftliches Phänomen, in: Arthur F. Utz u. Heinrich B. Streithofen (Hrsg.), Demo-

kratie und Mitbestimmung, Veröff. des Instituts für Gesellschaftswissenschaften Walberberg, Bd. IV, Stuttgart 1970, S. 75–98.

¹⁹ Vgl. neben den genannten etwa Bruno Hed, Demokraten oder Demokratisierte, in: Die politische Meinung 19 (1969), H. 128, S. 11 ff., sowie die Beiträge in Ludwig Erhard u. a. (Hrsg.), Grenzen der Demokratisierung? Probleme und Konsequenzen der Demokratisierung von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, Düsseldorf 1973; s. neuerdings auch in dieser Zeitschrift Hans H. Klein, Gefährdungen des Prinzips der Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 50/74, bes. S. 12 ff. Kritisch von juristischer Seite gegen Demokratisierung ferner Hans Heinrich Rupp, Freiheit und Partizipation, in: Neue Juristische Wochenschrift 25 (1972) H. 35, S. 1537–1543; Wolfgang Zeidler, (Präsident des Bundesverwaltungsgerichts), Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip, in: Hans-Joachim v. Oertzen (Hrsg.), „Demokratisierung“ und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Stuttgart 1974, S. 21 ff.

über die Grundprinzipien der Verfassung machten den Ruf nach Alternativen, gerade während und nach der Großen Koalition, besonders wirksam. Die eigentliche und tiefere Ursache des Rufs nach mehr Demokratie gerade in den Erziehungs- und Bildungsinstitutionen sei aber „eine Variante adamtischer Verirrung, die ich *Adamsneid* nennen möchte, der Neid auf den Stammvater, der, da er nie Kind war, einer solchen Belehrung nie bedürftig war“²⁰). Die Forderung nach Demokratisierung „ist mithin keine Ideologie, bloß falsches gesellschaftliches Bewußtsein, sondern eine Revolte gegen die Natur“²¹).

In dieser Argumentation kann Demokratisierung und Partizipation nur destruktiv wirken. Sie höhle die rechtsstaatlichen Garantien, Kontrollen und Verantwortlichkeiten aus und gipfele in einer „Agonie der Freiheit“²²). Demokratisierung bedeute deshalb im Grunde nicht mehr, sondern weniger Demokratie, weil Politisierung und Mobilisierung gesellschaftlicher Bereiche auf den Entzug von Freiräumen und der gesamtpolitischen Verantwortung hinauslaufe — in Richtung auf totalitäre Gesellschaftsformationen, die nur der Strategie des Marxismus-Kommunismus-Sozialismus recht sein könne. Freilich könne in manchen Bereichen für „Anhörung, Mitwirkung, auch Mitbestimmung, wo immer es möglich ist, Raum gegeben werden“²³). Nur ließe sich dies nicht „demokratisch“ legitimieren, da dieses Prinzip eben auf den politischen Raum beschränkt sei. Auch hier sei Platz für Verbesserung von Kontrollrechten und Transparenz, etwa durch Parlamentsreform oder evtl. durch plebiszitäre Formen, wie Volkswahl des Bundespräsidenten, solange die Grundprinzipien der repräsentativen Demokratie nicht angetastet würden.

3. Die pluralistisch-integrative Argumentation

Die traditionell strenge Scheidung von Staat und Gesellschaft ist hier aufgegeben zugunsten des Konzepts einer pluralistischen Konkurrenz von Einzelnen, Gruppen und Verbänden, neben denen der Staat nur eine koordinierende Funktion behält. Demokratie wird demnach als eine Methode der Entscheidungsbildung nicht nur im traditionell staatlich-politischen, sondern auch im gesellschaft-

lichen Bereich verstanden. Dieses Demokratiekonzept ist besonders im angelsächsischen Raum breit akzeptiert und hat von dort Politik und Wissenschaft der jungen Bundesrepublik stark beeinflusst²⁴). Häufig wird eine Parallele zur freien Konkurrenz des ökonomischen Marktes konstruiert, wo ebenfalls ein harmonisches Gemeinwohl aus dem heilsamen Zusammenwirken egoistischer Einzelinteressen resultiere²⁵).

Im Gegensatz zur normativ-ontologischen, ethisierenden Betrachtungsweise von Hennis und Schelsky sind diese pluralistischen Protagonisten meist empiristisch orientiert, d. h., sie untersuchen die demokratische Wirklichkeit in Wahlbeteiligung und Wählerstruktur, Parteiaktivität und -mitgliedschaft, ohne von expliziten Wertsetzungen auszugehen. Ob eingestanden oder nicht: zum Basiskriterium erfolgreicher Demokratie wird ihre Stabilität, ihre Leistung, den Status quo der (vorbildlich angelsächsischen) „civic culture“ zu bewahren²⁶).

Die moderne Industriegesellschaft mit ihrer hohen Arbeitsteilung, dem Anwachsen des tertiären (verteilenden und verwaltenden) Wirtschaftssektors und der ökonomischen Konzentration wird in erster Linie als Ursache für weitere Partizipations- und Demokratisierungsforderungen herangezogen²⁷). Kennzeichen der Industriegesellschaft sei ihre Komplexität der Strukturen und der Zuwachs der Funktionen des Staates (soziale Wohlfahrt, Konjunktursteuerung, Infrastruktur). Der hohe Entwicklungsstandard habe die materiellen Bedürfnisse der Bevölkerung befriedigt und einen höheren Bildungsstand geschaffen. Beides verursache höhere Erwartungshaltungen. Andere, neuere, nicht materielle Bedürfnisse — eben nach mehr Mitbestimmung und Selbstverwirklichung — träten

²⁰) Zur angelsächsischen Pluralismus-Konzeption vgl. z. B. Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago 1970; Seymour M. Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Garden City 1963; im Überblick neuerdings: Hannelore Gudrich u. Stefan Fett, *Die pluralistische Gesellschaftstheorie. Grundposition und Kritik*, Stuttgart 1974.

²¹) Zur Markt- und Konkurrenztheorie der Demokratie vgl. Joseph A. Schumpeter, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, Bern 1950; Antony Downs, *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen 1968.

²²) Gabriel A. Almond u. Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

²³) Diese Argumentation läßt sich exemplarisch aufzeigen an Warnfried Dettling, *Demokratisierung. Wege und Irrwege*, a. a. O. (vgl. Anm. 3).

²⁰) Hennis, a. a. O., S. 48.

²¹) Ebd., S. 51.

²²) Ebd.

²³) Ebd., S. 47.

in den Vordergrund. Die Komplexität des Staates und seiner Verwaltungen, von Organisationen, Verbänden und Gruppen schaffe Unbehagen und steigende Orientierungsprobleme. „Das Erlebnis der Fremdbestimmung in einer organisierten, verwalteten Welt weckt das Verlangen nach mehr Selbstbestimmung.“²⁸⁾ Werte würden gerade durch ihre Abwesenheit als wertvoll erfahren. Das gelte auch für die Erfahrung der Konsequenzen ungehinderten wirtschaftlichen Wachstums durch Umweltverschmutzung und Städteplanung — den wesentlichen Ansatzpunkten von mehr Partizipation verlangenden Bürgerinitiativen.

Obwohl sowohl in der amerikanischen Partizipationsliteratur vor „excessive participation“²⁹⁾ als auch in der deutschen Rezeption vor dem „Irrweg“ totaler Fundamentaldemokratisierung³⁰⁾ gewarnt wird, bleiben die Begriffe Partizipation und Demokratisierung doch im allgemeinen positiv besetzt — jedenfalls solange die Stabilität des Systems nicht berührt wird. Partizipation könne darüber hinaus eine dynamische Stabilität entfalten. *Erstens* auf der psychologischen Ebene, als Instrument gegen *individuelle Entfremdung* und Frustration in der Massengesellschaft, indem sie den einzelnen zur Verantwortung und Teilnahme heranzieht und ihm Bewegungsspielräume zeigt. *Zweitens* auf der pädagogischen Ebene, als Instrument der *politischen Sozialisation*, als Lernen durch teilnehmendes Handeln, indem neue positive Verhaltensmuster, Einstellungen und Motivationen für die Akzeptierung des politisch-gesellschaftlichen Systems geschaffen werden — z. B. durch aktive Mitarbeit in einer Bürgerinitiative. *Drittens* helfen Demokratisierung und Partizipation auf organisatorischer Ebene durch Mitverantwortung, Mitwirkung und Motivationssteigerung zu *erhöhter Effektivität* von nicht mehr hierarchisch zu bewältigenden Großorganisationen wie Großbetrieben, Großstädten und Bürokratien und insbesondere als Kanalisierung und Frühwarnsystem bei administrativen Planungen³¹⁾. Vier-

tens wirkt Partizipation damit insgesamt auf der politischen und gesamtgesellschaftlichen Ebene als hervorragendes Instrument der „*Integration durch Konflikt*“³²⁾, d. h. freilich auch Internalisierung (Verinnerlichung) und Immunisierung des Konflikts, indem sie „falsche Alternativen und politische Extreme“³³⁾ aus der Diskussion ausschließt. Diese Position, die man vielleicht reformerischer mit stark technokratischem und stabilitätsfixiertem Einschlag nennen kann, vereint die politischen Ansichten großer Teile der im Bundestag vertretenen Parteien mit denen von vielen Vertretern von Publizistik und Wissenschaft.

4. Die linksliberale Argumentation

Begriffen alle bisherigen Positionen Demokratie als eine *Methode*, so gilt sie in der linksliberalen Argumentation als *Mittel und Ziel* zugleich, nämlich der individuellen Selbstverwirklichung in allen gesellschaftlichen Bereichen. Es geht nicht vorrangig um besseres oder stabileres Funktionieren einer einmal erreichten und institutionalisierten Demokratie. Vielmehr wird hier ausgegangen von einem prozessualen Demokratiebegriff, der den ständig fortschreitenden Prozeß der Demokratisierung aller Lebensbereiche, die Befreiung von physischen, politischen, sozialen und wirtschaftlichen Zwängen und damit die Emanzipation des Individuums von irrationaler Herrschaft und seine Mündigkeit in einer mündigen Gesellschaft anstrebt³⁴⁾. „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein... In

²⁸⁾ Ebd., a. a. O., S. 116 ff.

²⁹⁾ Ebd., S. 117.

³⁰⁾ Diese Position kann am klarsten an der einflußreichen Studie des „frühen“ Habermas aufgezeigt werden: Jürgen Habermas, *Über den Begriff der politischen Beteiligung*, in: ders. u. L. v. Friedeburg, C. Oehler, F. Weitz, *Student und Politik*. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewußtsein Frankfurter Studenten, Neuwied 1969, S. 11—56. Weitere Vertreter sind etwa: Frieder Naschold, *Organisation und Demokratie*. Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart 1969; Giesela Zimpel, *Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilhabe in der bürgerlichen Demokratietheorie*, Stuttgart 1972; Karl-Otto Hondrich, *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft*. Macht- und Herrschaftswandel als sozioökonomischer Prozeß, Stuttgart 1972; Anton Pelinka, *Dynamische Demokratie zwischen konkreter Utopie und gesellschaftlicher Gleichheit*, Stuttgart 1974.

²⁸⁾ Ebd., S. 11.

²⁹⁾ Lester W. Milbrath, *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago 1965, S. 146.

³⁰⁾ Vgl. Dettling, a. a. O., S. 33.

³¹⁾ Vgl. Peter Dienel, *Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung*, in: *Die Verwaltung* 4 (1971), S. 15—16; s. a. unter einem gar nicht so utopischen Aspekt: Helmut Krauch, *Computer-Demokratie*. Hilft uns die Technik entscheiden?, München o. J. (1972).

dem Maße, in dem mündige Bürger unter Bedingungen einer politisch fungierenden Öffentlichkeit, durch einsichtige Delegation ihres Willens und durch wirksame Kontrolle seiner Ausführung, die Einrichtung ihres gesellschaftlichen Lebens selber in die Hand nehmen, wird personale Autorität in rationale überführbar . . . Politik hört in dem Maße auf, eine Sphäre für sich darzustellen, in dem gesellschaftliche Macht die Gestalt rationaler Autorität anzunehmen fähig ist.“³⁵⁾

Die seit der Aufklärung und den bürgerlichen Revolutionen nicht voll eingelösten Emanzipationsforderungen und Demokratieversprechen nehmen im liberalen Sozial- und Daseinsvorsorgestaat eine neue Dimension an. Entpolitisierungstendenzen durch Formierung der Staatsbürokratie, der Parteien und Verbände würden durch Repolitisierungen zunehmend aufgehoben, da durch eine bessere Bildung das Bewußtsein von Beschränkungen und Chancenungleichheit stärker geweckt werde. Der Schein, „der den alten, seit der frühliberalen Phase existierenden Widerspruch, den zwischen der verfassungsmäßig institutionalisierten Idee der Demokratie einerseits und der tatsächlich praktizierten andererseits, immer noch verkleidet“, zerreiße gerade durch das offensichtliche „Mißverhältnis zwischen Eigentümern und Nichteigentümern in der Chance, die politischen Gleichheitsrechte auch faktisch zu realisieren“³⁶⁾.

Neben den theoretischen Ansätzen über Ursachen von Krisen des „Spätkapitalismus“ sind es in der linksliberalen Argumentation in erster Linie die Formierungs- und Restaurierungstendenzen der herrschenden Kräfte und Parteien in der Bundesrepublik, die in der Großen Koalition kulminierten, sowie — damit im Zusammenhang — die „deutsche Bildungskatastrophe“ (Picht), die für den Ausbruch der Studentenbewegung verantwortlich gemacht wird. Politische Beteiligung, Partizipation und Demokratisierung sollen der (Selbst-)Verwirklichung des mündigen, selbstbestimmenden Menschen in einer mündigen Gesellschaft dienen: „Demokratie verwirklicht sich erst in einer Gesellschaft mündiger Menschen“³⁷⁾. Das Teilhabepostulat wirke aber gleichzeitig als permanenter Widerspruch zur verhindernden Wirklichkeit. Freilich sei auch die Überführung der Teilhabe in

integrative oder plebiszitär-obrigkeitliche Formen nicht ausgeschlossen. Demokratisch wird das Potential deshalb nur in dem Maße sein, „in dem es für eine Entwicklung der formellen zur materialen, der liberalen zur sozialen Demokratie politisch wirksam werden, also die politische Entscheidung im Sinne der Verwirklichung einer freien Gesellschaft beeinflussen kann“³⁸⁾.

Mit dieser Argumentation sind neben einem breiten Spektrum der linksliberalen Sozialwissenschaft, die beim Abwägen zwischen „Demokratie“ und „Effizienz“ sich immer zuerst für Demokratie unter möglicher Beibehaltung von Effizienz entscheiden würde³⁹⁾, auch die „radikalen Reformer“ in Teilen der SPD, FDP und der Gewerkschaften sowie in der entsprechenden politischen Publizistik beschrieben.

5. Die radikaldemokratisch-sozialistische Argumentation

Demokratie gilt hier als Mittel und Ziel der kollektiven Befreiung von politisch-ökonomischer Herrschaft. Diese Argumentation zielt viel stärker als die linksliberale auf die gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen von Demokratie ab; sie stellt zwar weniger das Individuum ins Zentrum, will aber keinesfalls auf den Schutz seiner Freiheitsräume verzichten. „Reale“ Demokratie, demokratischer Sozialismus und Demokratisierung fließen, besonders in der Argumentation Fritz Vilmar, in eins: „Denn Demokratisierung: Herstellung von Gleichheit und Freiheit in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen, und Sozialismus sind ein und dasselbe. Demokratisierung ist die Verwirklichung demokratischer Grundsätze in allen Bereichen der Gesellschaft — Demokratie als gesamtgesellschaftlicher Prozeß. Demokratisierung ist also der Inbegriff aller Aktivitäten, deren Ziel es ist, autoritäre Herrschaftsstrukturen zu ersetzen durch Formen der Herrschaftskontrolle von ‚unten‘, der gesellschaftlichen Mitbestimmung, Kooperation und — wo immer möglich — durch freie Selbstbestimmung.“⁴⁰⁾

³⁵⁾ Ebd., S. 55.

³⁶⁾ Vgl. Anm. 34.

³⁷⁾ Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. 1: Theorie der Praxis, Bd. 2: Modelle und Kämpfe der Praxis, Darmstadt-Neuwied 1973, Bd. 1, S. 21. Vilmar kann für diese Position als Prototyp gelten, s. a. die Diskussion in dieser Zeitschrift: ders., Systemveränderung auf dem Boden des Grundgesetzes. Gesellschaftsreform als Prozeß um-

⁴⁰⁾ Habermas, a. a. O., S. 15 f.

³⁸⁾ Ebd., S. 33 f.

³⁹⁾ Ebd., S. 16.

Gründe für das Aufbrechen der neuen Partizipationsforderungen werden vor allem in Krisen des immer stärker konzentrierten, arbeitsteiligen und funktionalisierten Spätkapitalismus gesehen. Die neuen Staatsfunktionen (in Bildung und Forschung, Konjunktursteuerung, Infrastruktur) könnten nicht nur die Probleme nicht lösen wegen der widersprüchlichen Grundstruktur des kapitalistischen Wirtschaftssystems, sondern zögen noch immer weitere Probleme nach sich und vervielfachten sie (z. B. Hochschulüberfüllung durch mehr Bildungsangebote im Schulbereich; blauer Himmel über der Ruhr, aber giftigere Luft im Ruhrgebiet). Dadurch, und nicht durch Muße nach Befriedigung der materiellen Bedürfnisse, wie die pluralistische Argumentation annahm, schärfte sich das Bewußtsein der Bevölkerung für die Krisenhaftigkeit des Systems und resultierte in Partizipationsversuchen. Das Versagen der traditionellen Institutionen der Willensbildung — der Parteien und besonders auch der Gewerkschaften — sowie der Strategie der auf Integrationskurs steuernden Sozialdemokratie und der auf völlig unpolitische Kollision hinarbeitenden Kommunisten schafften zusätzlich ein Vakuum, in das notwendig die Demokratisierungsbewegungen im politisch-administrativen Bereich (Bürgerinitiativen, Hausbesetzungen), im Bildungsbereich (Schule, Universität) und in der Wirtschaft (spontane Aktionen ohne und gegen Gewerkschaften) nachstießen. Das Vorbild gerade der amerikanischen Bürgerrechts- und Studentenbewegung sei rezipiert und in neue Aktionsformen umgesetzt worden.

Positive Funktion von Partizipation in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen ist hier der Start der „multifrontalen Transformation der Gesellschaft zum demokratischen Sozialismus“ (Vilmar). Nicht eindimensionale Aufhebung des Widerspruchs zwischen Kapital und Arbeit, sondern nur die Demokratisierung auf allen Ebenen schaffe das Ziel eines wirklich demokratischen Sozialismus. Partizipationsformen müßten deshalb auch durch „Gegenmachtbildung“ den integrativen und manipulativen Vereinnahmungen in das herrschende System vorbeugen. Die Ambivalenz von „bürgerlichen“ Bürgerinitiativen oder nur

fassender Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/74; sowie die Repliken und jeweiligen Entgegnungen Vilmars: Giselher Schmidt, Zur Problematik von „Demokratisierung“ und „Systemveränderung“, in: B 32/74; und Uwe Dietrich Adam, Systemveränderung als Ideologie oder Fritz Vilmars Demokratisierungsstrategie, in: B 51-52/74,

betriebswirtschaftlich, weil integrierend und motivierend interessanter Mitbestimmung dürfe freilich nicht übersehen werden. Das Dilemma zwischen „Integration und Subversion“⁴¹⁾ sei deshalb bei jeder Partizipationsaktion neu zu kalkulieren. Außer durch Autoren, wie besonders Vilmar, Gronemeyer, Theodor Ebert und im Tenor auch Claus Offe⁴²⁾, wird diese Argumentation auch in den Jugendorganisationen der SPD und FDP, den Jungsozialisten und Jungdemokraten, vertreten⁴³⁾.

6. Die orthodox-marxistische Argumentation

Wichtig ist hier zunächst eine strikte Unterscheidung von bürgerlicher Demokratie einerseits und sozialistischer andererseits. Die *bürgerliche* Demokratie ist „eine Form der Machtausübung, in der die Bourgeoisie über die werktätigen Massen herrscht“. Mittel und Verfahren dieser Demokratie seien allerdings für die antimonopolistische und antiimperialistische Strategie der Werktätigen zu nutzen, um ihnen demokratische Rechte und Freiheiten zu erkämpfen. „Die *sozialistische* Demokratie“ dagegen sei ein „qualitativ neuer und der geschichtlich höchste Typ der Demokratie. Sie entsteht mit der Eroberung der politischen Macht durch die Arbeiterklasse als Diktatur des Proletariats.“⁴⁴⁾ Dies sei erst-

⁴¹⁾ Reimer Gronemeyer, Integration durch Partizipation? Arbeitsplatz/Wohnbereich: Fallstudien (Texte zur politischen Theorie und Praxis), Frankfurt 1973, S. 208.

⁴²⁾ Vilmar, a. a. O.; Gronemeyer, a. a. O.; ähnlich auch Hans-Eckehard Bahr (Hrsg.), Politisierung des Alltags — gesellschaftliche Bedingungen des Friedens. Berichte und Analysen (Theologie und Politik, Bd. 4), Darmstadt-Neuwied 1972; Theodor Ebert, Mit Bürgerinitiativen zur antikapitalistischen Strukturreform? Ursprung und Zukunft eines basisdemokratischen Prozesses, in: Gewaltfreie Aktion 4 (1972), H. 12, S. 1—12; Claus Offe, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, S. 153—168; zu Offes sehr differenzierter Analyse und Kritik vgl. eingehender den Beitrag von Wilfried Nelles in diesem Heft.

⁴³⁾ Für die Jungsozialisten vgl. Wolfgang Roth (Hrsg.), Kommunalpolitik — für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt 1971; für die Jungdemokraten den Beitrag des jetzigen Bundesvorsitzenden Theodor Schiller, Parteien und Bürgerinitiativen, in: U. v. Pufendorf (Hrsg.), Partizipation. Aspekte politischer Kultur (Offene Welt, H. 101), Opladen 1970, S. 114—121.

⁴⁴⁾ Art. „Demokratie“, in: Wolfgang Eichhorn I u. a. (Hrsg.), Wörterbuch der marxistisch-leninistischen Soziologie, Opladen 1971² (zuerst Berlin [Ost] 1967), S. 93.

mals reale Demokratie der werktätigen Mehrheit des Volkes, die sich durch materielle Grundrechte und Mitarbeit in Parteien, Massenorganisationen, Volksvertretungen und Betriebsleitungen auf der Grundlage des Prinzips des demokratischen Zentralismus verwirklichte.

Bürgerinitiativen und andere neue Formen der Teilhabeforderungen werden in dieser Argumentation⁴⁵⁾ zunächst aus der zunehmenden „Zuspitzung der Widersprüche des imperialistischen Systems“ und den „sich ständig vertiefenden sozialen Widersprüchen des staatsmonopolistischen Kapitalismus“ abgeleitet⁴⁶⁾. Die wachsenden Schwierigkeiten, das Herrschaftssystem aufrechtzuerhalten, rührten nicht zuletzt von den sich zugunsten des Sozialismus verändernden Kräfteverhältnissen her („erfolgreiche Friedensoffensive der Sowjetunion“). Die Beispielwirkung des real existierenden Sozialismus übe wachsenden Einfluß auf die Kampfbereitschaft der Werktätigen, besonders in der jungen Generation, aus. Mehr im einzelnen seien die Partizipationsbewegungen „Ausdruck des zunehmenden kritischen Unbehagens gegenüber den Auswirkungen staatsmonopolistischer Politik“, die nicht mehr widerspruchslos hingenommen werde. Dies reflektiere die allgemeine Politisierung der Werktätigen; das Mißtrauen in die Politik der staatstragenden Parteien wachse. Neben den sozialen blieben zunehmend die gesellschaftlichen Bedürfnisse der Werktätigen nach Bildung, Erholung, guten Wohnverhältnissen, Verkehrsmitteln, Umweltschutz usw. unbefriedigt. Damit ist „das zum Teil massenhafte Entstehen von Bürgerinitiativen Ausdruck der Krise des politischen Herrschaftssystems in der BRD“⁴⁷⁾.

Politische Bedeutung und Funktion der Partizipationsbewegung lägen nun darin, daß sie eine neue Form und ein neues Forum des antiimperialistischen Kampfes bereitstelle. Prohibitiv des Erfolges von Bürgerinitiativen sei deshalb die Frage, ob es ihnen gelingt,

„die von ihnen aufgegriffenen politischen, ökonomischen und sozialen Mißstände als Ergebnis der am Profitstreben der Monopole orientierten staatsmonopolistischen Politik zu verdeutlichen“⁴⁸⁾. Die Partizipationsbewegung müsse sich so zu einem Aktionszentrum des Zusammenwirkens aller demokratischen Kräfte im Sinne einer Volksfrontpolitik entwickeln. Aktionseinheiten von Gewerkschaftlern, Sozialdemokraten, Kommunisten und anderen politisch Engagierten, wie z. B. bei „Rote-Punkt-Aktionen“ und der „Bürgerinitiative gegen Berufsverbote“, verwirklichten bereits diesen Ansatz.

Interessant für diese Argumentation sind also weniger Formen der direktdemokratischen, partizipatorischen Teilhabe, sondern die Ziele der Aktion, „die Bändigung, Zurückdrängung und schließliche Überwindung der Macht der Monopole“⁴⁹⁾. Die von kritischen Beobachtern erhobene Behauptung, die meisten Bürgerinitiativen vertreten oder verteidigten besitzständische, bürgerliche Gruppeninteressen und Privilegien, sei durch die „Mehrheit der Bürgerinitiativen eindeutig widerlegt“. Versuche von „Links“- und Rechtsopportunisten, Bürgerinitiativen für ihre Zwecke einer „Basisstrategie“ oder der Sozialdemokratie einzuspannen, müßten zurückgewiesen werden, da sie die Rolle der Arbeiterklasse und ihrer Partei negierten. Die DKP und ihr Nahestehende sehen deshalb in den Bürgerinitiativen eine „neue Form des Klassenkampfes“, die es voll zu nutzen gelte⁵⁰⁾.

7. Die antirevisionistische Argumentation

Kritisch gegenüber einer Euphorie der Partizipation stehen Autoren, die der DKP (bzw. der SED) einen revisionistischen Kurs vorwerfen, und — obwohl selbst als Gruppe sehr heterogen — eine „antirevisionistische“ Marx-Rezeption anstreben. Demokratie als Realität und Begriff verschwinden in dieser Diskussion gegenüber der Rolle und Funktion des *Staates*. Staatstheorie wird wichtiger als De-

⁴⁵⁾ Diese Position, die in der Bundesrepublik als die der DKP bezeichnet werden kann, wird exemplarisch gezeigt an dem Aufsatz von Annemarie Klemm, Zur Rolle der Bürgerinitiativen in der BRD, in: IPW-Berichte (1973), H. 9, S. 30—37; vgl. z. B. auch zahlreiche Beiträge in der von der DKP herausgegebenen Zeitung UZ; E. Weber, Bürgerinitiativen — eine neue Form des Klassenkampfes, in: UZ vom 2. 3. 1973.

⁴⁶⁾ Klemm, a. a. O., S. 30 f.

⁴⁷⁾ Ebd., S. 32.

⁴⁸⁾ Ebd., S. 31.

⁴⁹⁾ Ebd., S. 37.

⁵⁰⁾ Die positive Einstellung zu Partizipation über und durch Bürgerinitiativen (in bestimmten Bereichen) darf nicht die Skepsis bis offene Ablehnung der Ausweitung von Partizipation im wirtschaftlichen Bereich nach dem DGB-Modell vergessen machen; vgl. hierzu z. B. Frank Deppe u. a., Kritik der Mitbestimmung — Partnerschaft oder Klassenkampf, Frankfurt 1973.

mokratietheorie⁵¹⁾. Die Auseinandersetzung mit revisionistischen Auffassungen des Staates von „Bernstein bis Habermas“ und von Hilferding bis zur Stamokap-Theorie der DKP steht im Vordergrund. An allen wird kritisiert, daß sie mehr oder weniger offen eine allmähliche Überführung des Kapitalismus in den Sozialismus, des bürgerlichen Staates in einen sozialen und demokratischen Rechtsstaat über eine fortschreitende Demokratisierung und Mobilisierung auch innerhalb der kapitalistischen Gesellschaftsordnung propagieren. Diese Staats- und „Sozialstaatsillusionen“ werden in Rekurs auf Marxsche Kategorien als Irrungen, Verwirrungen und Verschleierungen der unaufhebbaren Verschränkung des bürgerlichen Staates mit dem Kapitalismus charakterisiert. Dem Antagonismus von Kapital und Arbeit sei ein Antagonismus von bürgerlich-demokratischem Staat und proletarischer Arbeiterbewegung komplementär, der keinen Weg zum Sozialismus über die Demokratisierung staatlicher Institutionen und Verfahren zulasse.

Bürgerinitiativen und Partizipationsbewegungen im Reproduktionsbereich werden hier nicht als aktive politische Teilhabeforderungen, sondern allein als „Reaktion“ der Bürger auf verstärkte „Eingriffe der städtischen Planungsinstanzen bisher unbekanntem Ausmaßes in städtische Strukturen“⁵²⁾ begründet. Ursache seien freilich nicht Willkürakte städtischer Bürokraten oder Profitgier einzelner Hausbesitzer. „Vielmehr sind die nun einsetzenden städtischen und regionalen Sanierungs- und Entwicklungstendenzen... die staatlich vermittelte Erscheinungsform von zugrunde liegenden Prozessen zunehmender Konzentration und Zentralisation der Einzelkapitale auf der gegenwärtig erreichten Stufe der Entwicklung der Produktivkräfte“⁵³⁾. Beschleunigte Kapitalakkumulation, die vom Staat über Investitionsfinanzierung, Abschreibung, Wiederaufbaukredite etc. forciert worden sei,

⁵¹⁾ Vgl. zu dieser Staatstheorie bes. den einflussreichen Aufsatz von Wolfgang Müller und Christel Neusüß, *Die Sozialstaatsillusion ...*, a. a. O. (s. Anm. 2), und die dort verarbeitete Literatur. Als kritischen Überblick über die unübersichtlichen Facetten der aktuellen marxistischen Staatstheorie s. Bernd Guggenberger, *Ökonomie und Politik. Die neomarxistische Staatsfunktionenlehre*, in: *Neue Politische Literatur* 19 (1974), H. 4, S. 425—471; sowie ders., *Wem nützt der Staat? Zur Kritik der Spätkapitalismustheorie*, Stuttgart 1974.

⁵²⁾ Helga Faßbinder, *Bürgerinitiativen und Planungsbeteiligung im Kontext kapitalistischer Regionalpolitik*, in: *Kursbuch* H. 27, Berlin 1972, S. 68.

⁵³⁾ Ebd., S. 69.

wird deshalb in erster Linie für die nun entstehenden Krisen im Reproduktionssektor, die ihrerseits wiederum Bürgerinitiativen und Teilhabeforderungen auf den Plan riefen, verantwortlich gemacht.

Wirkung und Funktion von Bürgerinitiativen wird in diesem Kontext vorwiegend negativ beurteilt. Sie eigneten sich als hervorragendes Instrument der Disziplinierung und Integration der Betroffenen im Interesse der planenden Verwaltung, sobald die lokalen parlamentarischen Einrichtungen ihrer manipulativen Kraft verlustig gegangen seien. „Das harte Aufeinanderprallen der Interessengegensätze“ von Planern, Investitionsinteressenten und betroffenen Bürgern werde so leicht „im partizipatorischen Prozeß umgewandelt in den Schein des Miteinander-Füreinander“⁵⁴⁾. Dieses „Unternehmen betrügerischer Beteiligung“ werde noch offensichtlicher, wenn die klassenanalytische Einschätzung der Betroffenen und der in Bürgerinitiativen Aktiven herangezogen werde. Ihr *Agieren* erschöpfe sich meist im *Reagieren*, in Protest und passivem Widerstand um Erhaltung des Bestehenden. Der einzige aktive Beitrag — „die offizielle Planung zu modifizieren und effektivieren durch die Zusammenarbeit der gewandtesten und gebildetesten Bürger mit den Planern“ — zeige die unangebrachte „Euphorie der Emanzipation“. Durch ihre Verhandlungen mit dem Staat verbreitere und vertiefe sich nur die Illusion, „der Staat sei in der Lage, als vermittelnde Instanz zwischen Kapital und Arbeit aufzutreten, ... die Lohnabhängigen vor der chaotischen Willkür des Kapitals zu schützen“⁵⁵⁾. Gerade dadurch verschärften Partizipationserfolge noch „die Illusion der Klassenneutralität der Staatsgewalt, die Illusion, daß der Staat ein den Bürgern nicht feindliches, sondern am Gemeinwohl interessiertes Subjekt sei“⁵⁶⁾. Freilich haften nicht allen Formen notwendig reformistische und revisionistische Züge an. Aktionen könnten dann eine wichtige Funktion gewinnen, „wenn es ihnen gelingt, den Zusammenhang mit dem Kampf im Produktionsbereich herzustellen“ ... „Damit werden die im Reproduktionsbereich erfahrenen Widersprüche auf den Klassenantagonismus zurückgeführt, wird die Rolle des Staates denunziert als Agentur zur Aufrechterhaltung des Systems der Mehrwertabpressung.“⁵⁷⁾

⁵⁴⁾ Ebd., S. 77.

⁵⁵⁾ Ebd., S. 81.

⁵⁶⁾ Ebd.

⁵⁷⁾ Ebd., S. 82.

III. Konsequenzen für die Partizipationsforschung?

Die Ursachen der Partizipationsbewegung zu bestimmen, ist — das zeigen die präsentierten Argumentationen überdeutlich — offensichtlich ein prekäres Unterfangen. Wenn bürgerliche oder marxistische Beobachter, um diese Vereinfachung zu gebrauchen, weder unter sich noch allgemein gleiche oder vergleichbare Begründungszusammenhänge aufbauen, dann muß nicht nur der Begriff, sondern mehr noch der Gegenstand es dem analytischen Zugriff schwer machen. Wenn also unsere Darstellung richtig war, dann ist dies ein naheliegendes Ergebnis unseres Überblicks, daß quer durch alle Argumentationen nicht nur, wie zu erwarten, unterschiedliche Ziele und Prämissen eingesetzt werden, sondern auch die Begründungen und Wirkungen bei verwandten Zielen differieren.

Dennoch lassen sich aus den unterschiedlichen Argumentationsketten bei näherem Hinsehen mehr implizite als explizite Gemeinsamkeiten oder Parallelitäten ableiten. Da ist zunächst die nur scheinbar banale Tatsache, daß die reine *Existenz* des Gegenstandes allgemein zugestanden wird. Ob als Ideologieprodukt oder reale Aktionsform: Partizipation wird als Gegenstand gesellschaftlich-politischer Analyse ernst genommen. Damit im Zusammenhang steht die zugestandene relative *Neuheit* des Phänomens, die nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ über bekannte politische Teilhabe- und Aktionsformen hinausgeht. Drittens ist die *Relevanz* der Partizipationsbewegung als Produkt und/oder Kennzeichen des — wie man will — spätbürgerlichen, hochentwickelten, spätkapitalistischen oder staatsmonopolistischen Industriestaates zweifellos unbestritten.

Am auffälligsten und zugleich am konkretesten ist aber die Übereinstimmung in der Begründung von Partizipationsforderungen über die Konstatierung von *Krisen*. Krisen des Abendlandes, der bürgerlichen Normen und des Staatsverständnisses, Krisen der Industriegesellschaft durch individuelles Unbehagen, ungehemmtes Wachstum und steigende Umweltverschmutzung, Legitimationskrisen des Spätkapitalismus, Krisen des staatsmonopolistischen und hochakkumulierten Kapitalismus — alle denkbaren Krisenformen werden als Ursache und Begründung für vermehrte Partizipationsforderungen und -zustände herangezogen.

Alles scheint demnach darauf hinzudeuten, daß die Erforschung der Ursachen der Partizipationsforderungen konsequenterweise als Krisenforschung zu betreiben ist. Dies bedeutet allerdings noch nicht viel angesichts der Heterogenität der verwandten Krisenbegriffe⁵⁸⁾.

Wenn von Krise gesprochen wird, besagt das freilich zumindest, daß umfassende politisch-gesellschaftliche Kategorien und/oder Normen Berücksichtigung finden müssen, statt nur empirisch-punktuelle, induktiver oder deduktiver Hypothesen. Denn ein Begriff von Krise ist untrennbar an die Vorstellung eines Sollwerts des „Wesens“, des „Gesamtsystems“ oder der „Totalität“ einer Gesellschaft gebunden. Krisen sind tiefgreifende, gesamtgesellschaftliche Störungen des stabilen „Gleichgewichts“ von Gesellschaften. Krisen entstehen — wird ein systemtheoretisch gefaßter Krisenbegriff zugrunde gelegt —, wenn „die Struktur eines Gesellschaftssystems weniger Möglichkeiten der Problemlösung zuläßt, als zur Bestandserhaltung des Systems in Anspruch genommen werden müßten“⁵⁹⁾.

Krisen, die sich über Partizipations- und Demokratisierungsforderungen artikulieren, können als *Legitimationskrisen* bezeichnet werden. Sie dürfen freilich nicht allein dem Versagen bestimmter politischer Institutionen, etwa Defiziten der parlamentarisch-repräsentativen Organe, zugeschrieben werden. Auch ökonomische und sozio-kulturelle Bedingungen und Strukturen tragen einen wesentlichen Anteil an der Entstehung und Entwicklung von Legitimationskrisen. Bürgerinitiativen als Partizipationsformen sind deshalb nicht nur unter dem Aspekt des Versagens der politischen Organisationsmechanismen, sondern auch unter den gleichzeitig herrschenden ökonomischen und sozio-kulturellen Bedingungen zu betrachten. Mitbestimmungsforderungen in Wirtschaft und Wissenschaft sind genausowenig als Ausdruck nur ökonomischer oder sozio-kultureller Strukturen oder Krisen zu isolieren.

⁵⁸⁾ Vgl. z. B. die Beiträge in: Martin Jänicke (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen 1973; sowie ders. (Hrsg.), *Politische Systemkrisen*, Neue Wiss. Bibliothek, Bd. 65, Köln 1973.

⁵⁹⁾ Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1973, S. 11.

Im Begriff der Krise kann implizit freilich auch noch ein methodisches Prinzip stecken. Denn in ‚Krise‘ verbirgt sich dieselbe ethymologische Wurzel wie in ‚Kritik‘: Scheidung, Entscheidung, Beurteilung. Im Adjektiv ‚kritisch‘ treffen ‚Krise‘ und ‚Kritik‘ zusammen. Eine Sozialwissenschaft als Krisenwissenschaft kann sich gleichzeitig als kritische Wissenschaft verstehen. Die Verbindung von Krise und Kritik ist allerdings keineswegs das Privileg eines enggefaßten methodischen Ansatzes. Auch ein praktisch-normatives Vorgehen, das beispielsweise O. H. von der Gablentz vertrat, kann fordern: „Politische Wissenschaft ist immer eine kritische Wissenschaft, ihre Höhepunkte fallen immer zusammen mit den großen geistigen und politischen Krisen.“⁶⁰⁾ Und auch eine streng technokratisch motivierte empirische Forschung kann auf Krisenbewältigung und *crisis management* in „wertfreier“ Auftragsforschung ausgerichtet sein.

Bei einiger Spannweite in der Diskussion, die sich in den Beiträgen dieses Heftes manifestiert, sind sich die Autoren doch einig, daß die Sozialwissenschaft fähig sein muß, die Grundlagen gesellschaftlicher Wirklichkeit (Empirie) und gesellschaftlichen Scheins (Ideologie) und zum anderen die Grundlagen der kognitiven Erfassung von Gesellschaft (Wissenschaft) permanent in Frage zu stellen, zu „kritisieren“, und damit Wissenschaft aus der Kritik von Wirklichkeit und von Wissenschaft zu konstituieren. Freilich kann dabei nicht ziellos Kritik um ihrer selbst willen betrieben werden, Kritik als Destruktion. Wissenschaft war und ist immer zielgerichtet. Die Bewältigung ehemals als naturgegeben hingegnommener Kräfte ist die historische Aufgabe der Wissenschaft seit ihren Anfängen gewesen. Die Aneignung der Mittel zur Naturbeherrschung, oder anders ausgedrückt, die Emanzipation von „natürlichen“ Zwängen war seit jeher auch das Ziel der Naturwissenschaften und ist es auch heute noch, was manche Sozialwissenschaftler vergessen, die in einer vorgeblich reinen, zweckfreien natur-

wissenschaftlichen Methodologie ihr Vorbild sehen⁶¹⁾.

Mindestens seit der bürgerlichen Aufklärung kann Emanzipation von „natürlichen“ sozialpolitischen Zwängen und angeborenen Ungleichheiten als durchgängig vorhandene Zielvorstellung der sich damals entwickelnden Kultur- und späteren Sozialwissenschaft sowie der gesellschaftlichen Auseinandersetzung sozialer und politischer Gruppen gelten. Emanzipation allein ist aber als Zielbegriff zu wenig. Emanzipation wovon und wofür? Emanzipation bedeutet Herausführung aus Unmündigkeit und Ungleichheit zur Gewährleistung von Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung — sowohl im individuellen Bereich (Stichwort: Autonomie) als auch im kollektiven Bereich (Stichwort: Gleichheit). Als Ebenen der Partizipationsproblematik, die in Betracht zu ziehen sind, tritt deshalb von vornherein neben das Individuum die Gesellschaft mit ihren ausdifferenzierbaren Ebenen. Wenn als Problemausgang die im Grunde naturrechtlichen oder normativen Kategorien der Gleichheit und Selbstbestimmung des Individuums gesetzt werden, so ergibt sich unter den Bedingungen der gesellschaftlichen Verfaßtheit des menschlichen Lebens, daß das *Selbstbestimmungspostulat* zum *Partizipationspostulat* wird: die gesellschaftlich mögliche Selbstbestimmung muß umformuliert werden zur gesellschaftlichen Partizipation des Individuums unter je maximal gleichen Bedingungen.

Nach dem Wandel der historischen liberalen Zweiteilung von Staat und Gesellschaft, der inhaltlichen Neubestimmung von öffentlichem und privatem (auch wirtschaftlichem) Sektor und nach der Übernahme neuer Funktionen im Verhältnis von Staat und Wirtschaft sind deshalb die Postulate der bürgerlichen Emanzipationsbewegung — Freiheit und Gleichheit, Selbstverwirklichung und Selbstbestimmung — als Postulate der gesamtgesellschaftlichen Emanzipation von Herrschaft und Ungleichheit einzulösen.

⁶⁰⁾ Otto Heinrich von der Gablentz, Einführung in die Politische Wissenschaft (Die Wissenschaft von der Politik, Bd. 13), Köln-Opladen 1965, S. 13.

⁶¹⁾ Vgl. dazu U. v. Alemann u. Erhard Forndran, Methodik der Politikwissenschaft. Eine Einführung in Arbeitstechnik und Forschungspraxis (Grundkurs Politik 1), Stuttgart 1974, S. 66 ff.

Technostruktur und Partizipation

I. Partizipatorische Demokratietheorie zwischen „links“ und „rechts“

Eine „Theorie der Partizipation“ gibt es (noch) nicht. Wie aber sollte sie beschaffen sein? Einerseits sollte sie normativ, andererseits sollte sie aber mehr als ein Bündel von Sollenssätzen sein. Neben die Frage nach dem, was wir an Partizipation *wollen*, dürfte nämlich die Frage nach dem zentral sein, was wir in einer konkreten Gesellschaft an Partizipation haben *müssen*. Eine „Theorie der Partizipation“ sollte also normativ *und* empirisch fundiert sein. — Diese Forderung soll im *ersten* Teil dieses Aufsatzes¹⁾ im Lichte der neueren Demokratiediskussion überprüft werden.

Wolfgang Zeidler, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, hat versucht, Partizipationsforderungen mit einer angeblich uralten Erfahrung der Psychologie zu erklären, „die nicht nur für grasendes Rindvieh gilt, daß auf der anderen Seite des Zaunes die Weide immer grüner zu sein scheint als diesseits“²⁾.

¹⁾ Bei dem vorliegenden Aufsatz handelt es sich um eine gekürzte und überarbeitete Fassung des von mir geschriebenen Teils eines gemeinsam mit Ulrich v. Alemann verfaßten Diskussionspapiers „Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung. Überlegungen zu Potentialen und Restriktionen“, das im Arbeitskreis „Parlamente, Parteien, Wahlen“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft zu dessen 4. Tagung am 16./17. Nov. 1974 in Koblenz vorgelegt wurde. Die Einbettung in den Diskussionszusammenhang der „Studiengruppe Partizipationsforschung“ verdeutlichen zwei Kapitel aus dem von U. v. Alemann herausgegebenen Band (Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, Düsseldorf 1975), nämlich das von mir zusammen mit Wilfried Nelles verfaßte Schlußkapitel „Partizipationsforschung — wozu und wohin?“ sowie der Teil „Formen, Bedingungen und Probleme der Partizipation in Bildung und Wissenschaft“. Das im vorliegenden Aufsatz präsentierte „Raster“ von Bedingungen der Partizipation habe ich für die Bereiche Schule, Hochschule und hochschulfreie Forschung anzuwenden versucht. Vgl. dazu in für die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel erstelltes Diskussionspapier v. Alemann/v. Vieregge: „Aspekte der Demokratisierung, Voraussetzungen und Folgewirkungen“.

²⁾ Wolfgang Zeidler, Der Standort der Verwaltung und das Demokratieprinzip, in: Hans-Joachim von

Gern spricht Zeidler überdies vom „Zeitgeist“, der bewirke, daß der „im Grundsätzlichen unlösbare Antagonismus zwischen der Repräsentativdemokratie und der Räte-demokratie“³⁾ nun zunehmend in Frage gestellt werde.

Man kann dem nebulösen „Zeitgeist“ durch Namen und Periodisierung Form und Gestalt geben. Ganz grob läßt sich unterteilen in:

— die Kritik an der elitären Demokratietheorie Schumpeters und der daraus resultierenden positiven Einschätzung politischer Apathie (z. B. durch Bachrach⁴⁾);

— die Rückbesinnung auf die „klassischen“ Demokratiepostulate (z. B. Habermas, Zimpel⁵⁾);

— die Verknüpfung der „Rückbesinnung des Normativen“ mit der Sozialismus-Diskussion (z. B. Offe, Vilmar⁶⁾).

Die Diskussion droht in der dritten Phase steckenzubleiben. Diese Gefahr ist durch dreierlei zu begründen:

a) Von „links“ werden Konzepte einer „partizipatorischen“ Demokratie dadurch ins Abseits gestellt, daß an dem als unversöhnlich geltenden Gegensatzpaar „sozialistische

Oertzen (Hrsg.), „Demokratisierung“ und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Stuttgart 1974, S. 32.

³⁾ Ebd., S. 43.

⁴⁾ Peter Bachrach, Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt 1970 (engl. 1967).

⁵⁾ Jürgen Habermas, Über den Begriff der politischen Beteiligung, in: ders. u. a., Student und Politik, Neuwied 1963³; Gisela Zimpel, Selbstbestimmung oder Akklamation?, Stuttgart 1972.

⁶⁾ Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Edition Suhrkamp, Frankfurt 1972; Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung; Bd. I Theorie der Praxis, Bd. II Modelle und Kämpfe der Praxis, Darmstadt u. Neuwied 1973; vgl. auch Henning von Vieregge, Über Partizipation in den demokratischen Sozialismus?, Wiener Tagebuch Nr. 2/74; ders., Vorwärts in den Sozialismus? Einwendungen gegen Fritz Vilmar's Strategien der Demokratisierung, in: ZParl Nr. 3/74 S. 432—435.

contra kapitalistische Demokratie" festgehalten wird ⁷⁾. Eine Kritik aller Demokratie-Wirklichkeiten, auch der östlichen, mit der Elle „klassischer“ Demokratievorstellungen ist in den Augen „orthodoxer“ Marxisten unverzeihlich. Folglich: Anhänger einer „partizipatorischen“ Demokratie werden als Flickschuster der Monopolherrschaft (also: Rechtsabweichler) oder/und „demokratische“ Illusionisten (also: Linksabweichler) abgetan.

b) Von „rechts“ betrachtet, geraten Konzepte einer „partizipatorischen“ Demokratie ebenfalls zwischen die Scheren zweier angeblich unversöhnlicher Modelle der Demokratie, nämlich der „identitären“ (auch als „inhaltlich“, „totalitär“, „messianisch“ usw. rubriziert) und der „formalen“ (auch „pluralistisch“, „liberal-empirisch“, „freiheitlich“ genannt). Die Leser der „Beilage“ konnten sich in der Auseinandersetzung zwischen Giselher Schmidt und Fritz Vilmar ⁸⁾ ja bereits selber überzeugen, zu welch unfruchtbaren Ergebnissen ein solches Zwei-Fronten-Modell von Demokratie, wie es etwa G. Schmidt vertritt, führen muß. Schmidt war geradezu gezwungen, wollte er seinen eigenen Ansatz konsequent durchhalten, Vilmar in die Nachfolge von Marx, Engels, Lenin und Trotzki zu rücken.

Es dürfte nicht nur am Rande von Interesse sein, daß nicht nur die Anhänger eines „demokratischen Sozialismus“, sondern darüber hinaus alle diejenigen, die beispielsweise einer „Demokratisierung“ auch weiter nichtstaatlicher Bereiche das Wort reden, damit den Boden eines „formalen“ Demokratieverständnisses unterminieren. Nun bekennt sich die CDU in ihrem Berliner Programm ausdrücklich zu einer „dynamischen“ Demokratie ⁹⁾. Man redet

⁷⁾ Vgl. dazu den Beitrag von Ulrich v. Alemann in diesem Heft.

⁸⁾ Fritz Vilmar, Systemveränderung auf dem Boden des Grundgesetzes. Gesellschaftsreform als Prozeß umfassender Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/1974; Giselher Schmidt, Zur Problematik von „Demokratisierung“ und „Systemveränderung“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/74; Fritz Vilmar, Zur Problematik einer antizözialistischen Streitschrift, in: ebd.

⁹⁾ In der 2. Fassung des Berliner Programms der CDU von 1971 heißt es: „Die CDU versteht die De-

in ihren Reihen von einer „Demokratisierung ohne Dogma“ ¹⁰⁾ und notwendiger „Politisierung der Schulen“ ¹¹⁾. Damit führt eine strikte Anwendung eines Zwei-Fronten-Modells von Demokratie zu dem vielleicht überraschenden Ergebnis, daß die Frontlinie mittlerweile nicht mehr zwischen den beiden großen Volksparteien verläuft, sondern mitten durch die CDU.

c) Bedeutet nun aber „partizipatorische“ Demokratie, d. h. eine solche Demokratie, in der Partizipation in allen gesellschaftlichen Teilbereichen eingeführt bzw. ausgeweitet werden soll, „sozialistische“ Demokratie? An dieser Frage scheint das Herzblut speziell westdeutscher Wissenschaftler der noch jungen Partizipationsforschung zu kleben. Dieses besondere Interesse läßt sich mit der Überschrift: „Partizipation — ein trojanisches Pferd?“ samt der Unterzeile „Zur Dialektik von Integration und Subversion“ des Schlußkapitels in Reimer Gronemeyers Dissertation ¹²⁾ gut illustrieren. Die Bedeutung solcher Fragestellungen ist hier nicht zu bestreiten. Aber es ist doch auf die Gefahr hinzuweisen, die darin besteht, daß vor lauter Betonung des Trennenden die gemeinsamen Wegstrecken, die der Partizipationsforschung insgesamt nützen, nicht gesehen werden.

mokratie als eine dynamische, fortzuentwickelnde politische Ordnung ...“. So in der Präambel. In Ziffer 107 heißt es ausdrücklich: „Die Grundwerte der Demokratie gelten nicht nur für den staatlichen Bereich ...“. Dies sind wesentliche Änderungen gegenüber der ersten Fassung von 1968, in der es in der Präambel hieß: „Die CDU versteht die Demokratie als eine politische Ordnung.“ Vgl. Siegfried Hergt (Hrsg.), Parteiprogramme, Opladen 1973, S. 110, sowie die m. E. richtige Einordnung bei Winfried Steffani, Monistische oder pluralistische Demokratie? Zugleich eine Auseinandersetzung mit Schelskys Demokratie-Thesen, in: G. Doeker/W. Steffani (Hrsg.), Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel, Hamburg 1973, S. 487 f.

¹⁰⁾ So die programmatische Überschrift des Schlußkapitels des Buches von Warnfried Dettling, Demokratisierung, Wege und Irrwege, Deutscher Instituts-Verlag: Köln 1974. Dettling ist Leiter der Planungsgruppe der CDU Bundestagsgeschäftsstelle.

¹¹⁾ Das jüngste Beispiel dazu lieferte der Bundeskongreß der Schülerunion in Recklinghausen.

¹²⁾ Reimer Gronemeyer, Integration durch Partizipation?, Frankfurt 1973, S. 208.

II. Bedingungen der Partizipation

1. Individuelle Bedingungen

In den letzten Jahren und Monaten konnte man in allen Bereichen Forderungen nach einer Ausweitung der Partizipation aufspüren¹³⁾. Warum? Soviel scheint sicher: eindimensional läßt sich hier nur wenig erklären. Weder der „Zeitgeist“, noch die „Friedensoffensive“ der Sowjetunion, weder die Krise des Kapitalismus, das angebliche seelische Vakuum von uns allen noch das Wirken einiger Soziologieprofessoren dürften, wenn überhaupt, als ausschließliche Ursache dafür in Frage kommen. Bedingungen, genauer gesagt: Möglichkeiten und Chancen einer Ausweitung von Partizipation, dürften sich auf diese Weise kaum benennen lassen. Als *Analyseebenen* kommen vielmehr folgende Bedingungen in Betracht:

1. die individuellen,
2. die politisch/ökonomischen,
3. die ökologischen,
4. die technostrukturellen.

Individuelle Bedingungen liegen im Persönlichkeitsbereich des Menschen. Politisch/ökonomisch-strukturelle Bedingungen ergeben sich aus der speziellen Verfaßtheit des Systems. Ökologische Bedingungen sind solche, die als „Überlebensbedingungen der Umwelt“ in Betracht kommen. Unter technostrukturellen Bedingungen sollen solche verstanden werden, die als Bedingungen des wissenschaftlich-technischen Wandels gelten. 1. kann als Mikro-, 2., 3. und 4. können als Makrobedingungen bezeichnet werden. Eine systematische Verknüpfung der Mikro- und Makrobedingungen steht allerdings noch aus. Könnte man die Bedingungen für jede Analyseebene, für jeden gesellschaftlichen Teilbereich und dort für jede hierarchische Ebene benennen, also zum Beispiel im Betrieb für die Arbeits-, Leitungs- und Aufsichtsebene, und könnte man diese Bedingungen systematisch einander zuordnen, dann wäre die empirische Fundierung einer „Theorie der Partizipation“ geleistet. Die Bedeutung der individuellen und der politisch/ökonomischen Bedingungs Ebenen wird knapp umrissen. Schwerpunktmäßig sollen dann die Hemmnisse oder Impulse zu einer Partizipationsausweitung durch die technostrukturellen Bedingungen herausgearbeitet werden.

Es hängt wohl mit der eher strukturelle Fragen umfassenden Perspektive politikwissenschaftlicher Forschung zusammen, daß — jedenfalls im Rahmen der aktuellen, in der Bundesrepublik betriebenen Forschung — die Restriktionen und Potentiale individueller Natur zu wenig in die Gesamtanalyse eingebracht worden sind. Diese individuellen Bedingungen analysiert die Mikrotheorie. Sie sucht zu erklären, „unter welchen psychologischen, sozialen und institutionellen Bedingungen Individuen (oder Aggregate von Individuen) an politischen Entscheidungen partizipieren, welche Motivationen sie dabei leiten und welche Gratifikationen (im psychologischen Sinne) sie dabei erfahren“¹⁴⁾. Fünf Aussagen aus diesem Forschungsbereich sollen hier zur Diskussion gestellt werden. Drei davon (die von G. Lehbruch übernommen werden) skizzieren den Erkenntnisstand, eine betrifft den Zusammenhang von Mikro- und Makrotheorie und in der fünften Behauptung werden Folgerungen für Strategien einer Ausweitung von Partizipation gezogen:

- a) Hohe Partizipation korreliert mit bestimmten Persönlichkeitsmerkmalen¹⁵⁾.
- b) Hohe Partizipation korreliert unter anderem mit bestimmten soziokulturellen Merkmalen, so vor allem gehobenen sozialem Status¹⁶⁾.
- c) Politische Partizipation ist nur ein Teil von breiter, gesellschaftlicher Engagiertheit, zu der beispielsweise auch alle Formen von Geselligkeit gehören¹⁷⁾.
- d) In der Trennung von Mikro- und Makrobereich (mit anderen Worten: zwischen individuellen und strukturellen Bedingungen der Partizipation) liegt eine gewisse Gefahr, die

¹⁴⁾ Gerhard Lehbruch, Partizipation: Die ambivalenten Funktionen politischer Beteiligung in hochindustrialisierten Demokratien. Diskussionsbeitrag für die Tagung des Arbeitskreises „Parlament, Parteien, Wahlen der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 16./17. Nov. 1974 in Koblenz (vgl. auch Anm. 1). Dieser Beitrag ist inzwischen erschienen in: Beat Junker, Peter Gilg und Richard Reich, Festschrift für Erich Gruner, Bern 1975, S. 237—264; hier wird nach dem Ms. zitiert (S. 2).

¹⁵⁾ Vgl. ebd., S. 2 mit weiteren Literaturhinweisen.

¹⁶⁾ Vgl. ebd.

¹⁷⁾ Vgl. ebd.

¹³⁾ Vgl. u. a. Fritz Vilmar, Strategien ... (s. Anm. 6).

nicht unterschätzt werden sollte. Denn individuelle Bedingungen sind in erheblichem Umfang nicht in der „Natur des Menschen“ begründbar. Die Abhängigkeit individueller von der Gesamtheit der strukturellen Bedingungen könnte aber durch ein Auseinanderreißen beider Bereiche nicht mehr hinreichend bedacht werden^{18a)}.

e) In „Sozialisationsagenturen“ wie Kindergärten, Schulen, Erwachsenenbildungsstätten wird es teilweise als Aufgabe angesehen, die Fähigkeit zur Wahrnehmung und Artikulation von „Betroffenheit“ zu steigern. Durch strukturelle Bedingungen sowie durch Erbfaktoren und vor allem die Frühsozialisation sind aber beim Individuum Hemmnisse gegen partizipatives Verhalten eingebaut worden, die im Einzelfall unaufhebbar sein können. Die Chancen, über „Sozialisationsagenturen“ zu wirken, dürften immer dann als besonders gering eingeschätzt werden, wenn die Impulse nicht in allen Lebensbereichen des Individuums gleichmäßig gegeben werden^{18a)}. Die Bemühun-

¹⁸⁾ Vgl. dazu auch Michael Buse/Wilfried Nelles, Bedingungen und Hindernisse politischer Partizipation in: Ulrich v. Alemann (Hrsg.) (Anm. 1).

^{18a)} Wenn für Partizipation neben allgemeinen sozio-kulturellen und situationsspezifischen Faktoren vor allem Persönlichkeitsmerkmale als bedingende oder modifizierende Größen anzusehen sind, wie kognitive Stile und breite Klassen motivationaler Variablen, und diese schon innerhalb der Frühsozialisation ihre Gestaltung im Prozeß der Interaktion des Kindes mit seiner Umwelt erfahren und als relativ stabil und späterhin nur als schwierig modifizierbar angesehen werden, so muß man die Erfolgsaussichten einer modifizierenden Sozialisation bzw. einer Re-sozialisation wenigstens im Hinblick auf die Veränderung der eher formalen als inhaltlichen die Partizipation bedingenden strukturellen Persönlichkeitsmerkmale als relativ begrenzt ansehen.

Vgl. zur Problematik der Persönlichkeitsmerkmale O. G. Brim/St. Wheeler, Socialization after Childhood, New York 1966; R. Brown, Social Psychology, New York 1973; zum Sozialisationsprozeß vgl. Almond/Verba, The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, New York 1963; O. J. Harvey (Ed.), Motivation and Social Interaction, New York 1963; E. F. Ziegler/I. L. Child, Socialization, in: G. Lindzey/E. Aronson (Ed.), The Handbook of Social Psychology, London 1969, S. 450—589.

Zu diesem Problembereich wird die „Studiengruppe Partizipationsforschung“ in ihrem jetzt anlaufenden empirischen Forschungsprojekt schwerpunktmäßig arbeiten, d.h. man wird der Frage individueller Bedingungsfaktoren der Partizipation, z. B. der Wahrnehmung der Betroffenheit durch politische Prozesse, der Wahrnehmung von Partizipationsmöglichkeiten, der Artikulationsfähigkeit und der Handlungsbereitschaft nachgehen. Vgl. dazu

gen, etwa durch entsprechende Angebote im Lernbereich, sei es in der Berufsschule gegenüber dem Auszubildenden, sei es in einer Justizvollzugsanstalt durch Kurse der Volkshochschule gegenüber Straffälligen, im ange deuteten Sinne zu „sozialisieren“, dürften solange illusorisch sein, wie Arbeits- und Lernbereich nicht verknüpft werden. Als Stufen kämen dafür die „theoretische Vermittlung“, „übende Anwendung“ und „Überführung in die Ernstsituation“¹⁹⁾ in Frage.

2. politisch/ökonomisch-strukturelle Bedingungen

Welche Hindernisse und Möglichkeiten von Partizipation sind aufgrund der ökonomischen und politischen Verfaßtheit entwickelter Industriegesellschaften bestimmbar? Diese Frage scheint vielleicht nicht schwer zu beantworten zu sein. Aber: Was sind entwickelte Industriegesellschaften? In welcher Weise bedingen die politische und die ökonomische Verfaßtheit eines Systems einander?

Wilfried Nelles bemüht sich in seinem Beitrag in dieser Zeitschrift um Antworten auf Fragen wie diese. Deswegen soll hier nur einer Behauptung nachgegangen werden: *Die häufige Gleichsetzung von politisch/ökonomisch-strukturellen Bedingungen mit „kapitalistischen“ Bedingungen ist abzulehnen, weil sie hinsichtlich der Beseitigung von Partizipationshindernissen zu Scheinalternativen verführt.*

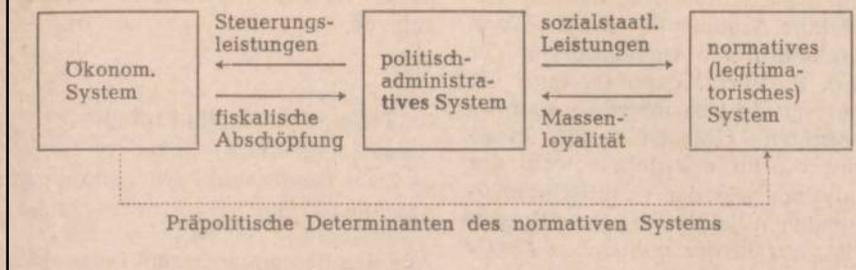
Gehen wir von Offes kleinem, instruktivem Schema²⁰⁾ aus.

M. Buse/W. Nelles/R. Oppermann, Entwurf eines Prozeßmodells der Partizipation als Ausgangspunkt empirischer Partizipationsforschung, vervielf. Manuskript, Bonn, November 1974.

¹⁹⁾ Uwe Grünwald hat deshalb für den Bereich der beruflichen Bildung eine Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung im Rahmen einer integrierten Gesamtschule vorgeschlagen. Vgl. Uwe Grünwald, Partizipation im Bereich der beruflichen Bildung, in: Ulrich v. Alemann (Hrsg.) (Anm. 1), S. 267 ff.

²⁰⁾ Das Schema ist dem Aufsatz von Claus Offe, Krisen des Krisenmanagements: Elemente einer politischen Krisentheorie, in Martin Jänicke (Hrsg.), Herrschaft und Krise, Opladen 1973, S. 273 entnommen. In teilweise abgewandelter Form findet es sich u. a. bei Jürgen Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973; Peter Grottian, Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974 und Wilfried Nelles, Strukturelle Determinanten der Partizipation, in: v. Alemann (Hrsg.) (vgl. Anm. 1).

Schema zur funktionalen Bestimmung politisch-administrativen Handelns



Das Schaubild illustriert die Annahme, daß ein politisch-administratives Steuerungssystem zwischen zwei Anforderungen steht: Einerseits muß die Funktionstüchtigkeit des wirtschaftlichen Bereiches gesichert werden, andererseits können die staatlichen Leistungen gegenüber der Bevölkerung nicht vernachlässigt werden; zumindest ist eine Vernachlässigung „verständlich“ zu machen. Die Methoden dazu variieren von Vertröstung bis Terror.

In dieser Abstraktheit trifft die Aussage sicherlich auf die Verhältnisse in allen Ländern der Welt zu, wie weit sie hinsichtlich ihrer ökonomischen und politischen Verfaßtheit und bezüglich ihres wissenschaftlich-technischen Entwicklungsgrades auch auseinander liegen. Legitimation — und das wird im Schema offenbar durch die präpolitischen Determinanten des normativen Systems²¹ angedeutet — kommt dem politisch-administrativen Teilsystem aber nicht nur aus dem soziokulturellen, sondern auch aus dem funktionierenden ökonomischen zu. Dabei scheint es nun aber keineswegs so zu sein, daß die „Leistungen“ eines Teilsystems nur auf Kosten des anderen zu steigern sind. Sie können also unter Umständen nicht nur auf Vertrauen in Forderungen und Unterstützung aus dem „legitimatorischen“ System, sondern auch auf dem Wissen um Entwicklungen und Notwendigkeiten im ökonomischen System beruhen. Indem man — wie es in der politischen Propaganda mitunter geschieht — allzu schablonenhaft zwischen den angeblichen Interessen der „Mehrheit der Bevölkerung“ und den angeblich in bezug auf Partizipation kontroversen Interessen einer bestimmenden Minderheit unterscheiden will, vernachlässigt man unter Umständen wichtige Überlegungen für eine Strategie zur Partizipationsausweitung.

Ähnlich problematisch ist es, das Etikett „kapitalistisch“ für solche Merkmale zu verwenden,

die für jede Industriegesellschaft in Frage kommen. Sehen wir uns beispielsweise an, welche Merkmale Joachim Steffen, durchaus kein Autor, der schablonenhaft argumentiert, als Kennzeichen eines modernen Kapitalismus anführt:

Für Steffen sind diese Kennzeichen a) der Verlust der „Naturwüchsigkeit“ durch politische Eingriffe; b) die Integration der Arbeiterklasse, die in sich nicht homogen ist; c) die stärkere humane Bedrohung; d) die Tatsache, daß die sozialistischen Industriegesellschaften keine attraktiven Alternativmodelle bieten und e) die Tatsache, daß Technik und Wissenschaft zur wichtigsten Produktivkraft geworden sind²¹).

Sind dies Kennzeichen eines Kapitalismus? Der Punkt d) paßt überhaupt nicht in diese Reihe und sowohl der Verlust der „Naturwüchsigkeit“, die Integration der Arbeiter als auch die steigende Bedeutung von Wissenschaft und Technik werden — teilweise angeblich gerade im Unterschied zu „kapitalistischen“ Modellen — oft als Kennzeichen „sozialistischer“ Modelle herausgestellt. Es scheint also, als ob Steffen Merkmale jeder entwickelten Industriegesellschaft aufgezählt hat.

Damit stellt sich die Frage, wie denn über die partizipationshemmende Wirkung kapitalistischer Verfaßtheit sinnvoll nachgedacht werden kann, bevor nicht verdeutlicht worden ist, was Kapitalismus heute im ökonomischen Teilbereich ausmacht und — als wichtigste Anschlussfrage — auf welche Weise sich die kapitalistischen Ausprägungen des ökonomischen Teilbereichs im politischen abbilden. Claus Offe beispielsweise stellt fest, es sei ihm un-

²¹) Joachim Steffen, Strukturelle Revolution — Von der Wertlosigkeit der Sachen, Rheinbeck 1974, S. 162 f.

möglich, den Staat als kapitalistischen nachzuweisen. An diese Aussage schließt er folgende fragwürdige Argumentation an: „Wenn das zutrifft (nämlich: die Unmöglichkeit der Identifizierung, d. Verf.), dann ist auch die weitere Folgerung nicht zu umgehen, daß die historisch-konkreten Grenzen eines Herrschaftssystems, die zu ermitteln sowohl der normativ-analytisch wie der empirisch-analytisch verfahrenen objektivierenden Erkenntnis versagt ist, nur in der politischen Praxis wahrgenommen und allein in der durch Aktion und Organisation vollzogenen Klassenauseinandersetzung in der kollektive normative Optionen zur empirischen Gewalt werden, identifiziert werden können.“²³⁾ Ganz scheint Offe allerdings von seinem eigenen Rezept nicht überzeugt zu sein. Denn sonst hätte er wohl nicht wenige Buchseiten weiter im gleichen Aufsatz „drei Stufen eines möglichen empirischen Beweisprogramms skizziert“²³⁾.

Kein Zweifel: Eine Identifizierung „kapitalistischer Strukturen stößt auf Schwierigkeiten besonderer Art, die Gerhard Himmelmann zu der sarkastischen Bemerkung reizten: „Die Forderung nach einer Konkretisierung dessen, was das „Wesen“ des Kapitalismus ausmacht, hat bisher allein zu einer Inflationierung des Begriffes „konkret“ geführt“²⁴⁾.

Aus einer irrigen Merkmalsbeschreibung werden dann allzuleicht irrige Schlüsse auf Restriktionen und Potentiale gezogen, denen dann irrige Handlungsanweisungen folgen. Dazu noch ein Beispiel aus dem ökonomischen Bereich:

Eine gängige These zur Rolle der „Verfaßtheit“ dieses Bereiches lautet: Die Partizipationschancen der Arbeitnehmer werden entscheidend beschnitten durch das Eigentum an den Produktionsmitteln. Anders ausgedrückt: die Aufhebung des Eigentums an den Produktionsmitteln hebt eines der wesentlichen Hindernisse der Partizipation auf. Dieser Annahme stehen Verweise auf die Befunde über Partizipation in solchen Ländern gegenüber, in denen die private Verfügungsgewalt an Produktionsmitteln als aufgehoben gilt: dort

gebe es real eher weniger als mehr Partizipation im ökonomischen Teilbereich als hierzulande²⁵⁾.

3. - Technostrukturelle Bedingungen

a) Zwei Tendenzen: Partizipation und zentrale Machtausübung

Aus den Bedingungen und Folgen der Weiterentwicklung von Wissenschaft und Technik der „späten“ Industriegesellschaft erwachsen zwei gegenläufige Tendenzen: die Tendenz zur Partizipation und die Tendenz zur zentralen Machtausübung. Diese Hypothese soll anhand zweier Beispiele aus dem Bereich der Wirtschaft und der Forschung verdeutlicht werden.

b) Dilemma der Technokraten?

Es gibt ein „Dilemma der Technokraten“, die so viel Partizipation einräumen müssen, daß die überlieferten Herrschaftsstrukturen schließlich abbröckeln. Die Stichhaltigkeit dieser Hypothese wird anschließend diskutiert. Dabei wird der Frage nachgegangen, ob dieses behauptete Dilemma nicht möglicherweise „systemübergreifend“ wirksam werden könnte, also sowohl in „kapitalistischen“ als auch in „sozialistischen“ Systemen.

c) Die Grenzen „funktionaler“ Partizipation

Die Tendenz zur Partizipation könnte eine für alle Mitglieder der Gesellschaft keineswegs gleichermaßen vorteilhafte „Partizipationslawine“ auslösen. Nur wenigen wäre damit gedient, denn neue Ungerechtigkeiten brechen dann auf. Diese Hypothese, die als Gegenthese zu der unter b) genannten gelten kann, wird ebenfalls diskutiert.

²³⁾ Allerdings ist aus dieser Argumentation nicht zu folgern, das der sogenannte Grundwiderspruch von Kapital und Arbeit als Hindernis einer Partizipationsausweitung bedeutungslos ist. Im Gegenteil: „Auf der anderen Seite ist zu fragen, ob der in seiner Funktion der privaten Bereicherung abgeschaffte Gewinn in einer anderen Funktion und in anderen Erscheinungsweisen nicht doch wieder in die Ziel-Konstellation sozialistischer Unternehmen, sozusagen durch die Hintertür der Produktionskennziffern, Einzug hält.“ (Karl Otto Hondrich, Demokratisierung und Leistungsgesellschaft, Stuttgart 1972, S. 45).

²³⁾ Claus Offe, Strukturprobleme ... (Anm. 6), S. 90.

²³⁾ Ebd. S. 95.

²⁴⁾ Gerhard Himmelmann, Globalsteuerung und Warenwirtschaft, Referat zum DVPW-Kongreß in Hamburg vom 1.—4. Oktober 1973, S. 4.

a) Zwei Tendenzen: Partizipation und zentrale Machtausübung

Nach Franz Neumann²⁶⁾ wird in der Industriegesellschaft die Praxis der Demokratie immer schwieriger, während andererseits der Bedarf an „Demokratie“ wächst. Der wirtschaftlich-technische Fortschritt bewirkt eine zunehmende Komplexität der Gesellschaft. Damit würden zwei im modernen Industrialismus angelegte, einander diametral entgegengesetzte Tendenzen — nämlich der Trend zur Freiheit und der zur Repression — potenziert. Auf Partizipation bezogen, lautet diese Aussage dann: Die Entwicklung der (wie auch immer verfaßten) Industriegesellschaft birgt sowohl neue Hindernisse als auch neue Chancen der Partizipation²⁷⁾.

Je mehr Menschen im Dienstleistungssektor arbeiten, als desto weiter entwickelt gilt das wirtschaftliche Teilsystem. Zum Dienstleistungsbereich gehören Handel, Finanzen, Transport, Gesundheit, Erholung, Forschung, Regierung und Verwaltung²⁸⁾.

Diese Entwicklungen deuten auf wichtige Veränderungen in der Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer, aber auch in deren Arbeitsorganisation hin. Je entwickelter die Arbeitsorganisation eines Betriebes ist, desto mehr nimmt die Notwendigkeit zu, Entscheidungsbefugnisse zu delegieren. Es dürfte damit schwieriger, aber auch notwendiger werden, die Loyalität der Arbeitnehmer zu gewinnen und zu erhalten. Dieser Abbau traditioneller, autoritärer Führungstechniken zugunsten eher kooperativer könnte nun auf eine Art „Sachzwang Partizipation“ hinweisen: Wenn ein System einer entwickelten Industriegesellschaft „überleben“ will, muß Partizipation, d. h. Abbau von Herrschaft, in verstärktem Maße zugelassen werden.

Auf der anderen Seite kann man aus den Veränderungen im ökonomischen Bereich in entwickelten Industriegesellschaften auch — be-

zogen auf Partizipationschancen — Anhaltspunkte dafür finden, die den umgekehrten Schluß gerechtfertigt erscheinen lassen, nämlich, daß die Partizipationshemmnisse sich vergrößert haben. Denn sind die Unternehmen nicht — offensichtlich „sachnotwendig“ — größer geworden? Sind nicht Zentralisierung und Einordnung in die jeweils größeren Wirtschaftsebenen (nationaler Rahmen, EWG-Rahmen, Welt-Rahmen) die bestimmenden Tendenzen?

Ein anderer Teilbereich, in dem die Behauptung von der wachsenden Tendenz zur Partizipation und zentralen Machtausübung überprüft werden soll, ist der *Forschungsbereich*. Für die zunehmende zentrale Machtausübung in diesem Bereich sprechen folgende Anzeichen: So hat sich beispielsweise der Kompetenzraum des Bundes stetig erweitert²⁹⁾, wie insbesondere ein Blick auf die Entwicklung des damaligen Bundesministeriums für Atomfragen (1955 eingerichtet) zeigt. Als wichtiger Durchbruch ist eine im Mai 1969 durchgeführte Grundgesetzänderung anzusehen, die dem Bund u. a. eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung von Ausbildungshilfen, eine Rahmenkompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens und ein Zusammenwirken mit den Ländern in der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung in der Verfassung sicherte. Speziell auf die Forschungspolitik bezogen, kann festgehalten werden: Staatliche Forschungspolitik, wie sie von Leussink, v. Dohnanyi, Ehmke und nun Matthöfer seit 1969 formuliert wird, strebt eine größere Handlungsfreiheit auf der zentralen Ebene an, d. h. in erster Linie für die Ministerialverwaltung und die politische Leitung des Bundesministeriums für Forschung und Technologie. Die größere Handlungsfreiheit soll zu besserer Planung, zur Prioritätensetzung und zu stärkerer Koordinierung benutzt werden. Auf diese Weise soll Forschungspolitik nicht allein innerhalb der Interessentenblöcke ausgehandelt werden, sondern man will eher „rationalen“ Erwägungen und Abwägungen zwischen den beiden Hauptzielen jeder Forschungspolitik folgen: Die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft und die Sicherheit der Arbeitsplätze zu erhalten sowie die Lebensqualität der Bevölkerung zu wahren

²⁶⁾ Vgl. Winfried Steffani (Hrsg.), *Parlamentarismus ohne Transparenz*, Opladen 1971, S. 18 f.

²⁷⁾ Vgl. dazu Peter Ehrhardt, *Mitbestimmung im Betrieb*, in: Ulrich v. Alemann (Anm. 1).

²⁸⁾ Daniel Bell, *Die nachindustrielle Gesellschaft* in: *Das 198. Jahrzehnt. Eine Teamprognose für 1970 bis 1980*, Hamburg 1969, S. 352; vgl. auch Pierre Bertaux, *Innovation als Prinzip*, in: ebd., S. 479 ff. und Richta-Report, *Politische Ökonomie des 20. Jahrhunderts. Die Auswirkungen der technisch-wissenschaftlichen Revolution auf die Produktionsverhältnisse*, Frankfurt 1971, S. 353.

²⁹⁾ Vgl. Henning v. Vieregge, *Formen, ...* (Anm. 1) S. 195—277.

und auszubauen³⁰⁾. Zu den Markierungspunkten des Versuchs, zu diesen angegebenen Zwecken größere Handlungsräume für die zentrale Ebene zu erlangen, gehört eine stärkere Konzentrierung der Forschungsmittel beim Bundesministerium für Forschung und Technologie, d. h. die Koordinierung der Ressortforschung. Weiter ist der in den sechziger Jahren forcierte Aufbau von staatlichen Großforschungszentren zu nennen, die zwischen die Hochschulforschung, die Industrieforschung, die reine staatliche Auftragsforschung und die „autonome“ Forschung der Max-Planck-Institute geschoben wurden. In diese Reihe gehört schließlich die 1969/70 durchgeführte Neuordnung des Beratungswesens im Ministerium selber³¹⁾. Soviel zur Tendenz der zentralen Machtausübung.

Die Tendenz zur Partizipation läßt sich beispielsweise an den 1970/71 für die Großforschungszentren erstellten „Leitlinien zu Grundsatz-, Struktur- und Organisationsfragen von rechtlich selbständigen Forschungseinrichtungen“ ablesen³²⁾. Sie sollen die fachliche Mitwirkung der sogenannten wissenschaftlichen Mitarbeiter auf der Arbeits-, Leistungs- und Aufsichtsebene der Großforschungszentren institutionalisieren. Es handelt sich dabei um 4 000 bis 5 000 von rund 15 000 Mitarbeitern

³⁰⁾ Vgl. Hans Matthöfer/Volker Hauff (Hrsg.), Forschungspolitik für eine lebenswerte Zukunft, Grafenau 1974, darin z. B. die Einleitung von Matthöfer, „Forschungspolitik wird sich mehr, als das bisher der Fall war, am gesellschaftlichen Bedarf zu orientieren haben. Der Inhalt des Stichworts ‚Gesellschaftlicher Bedarf‘ kann an zwei Punkten besonders deutlich gemacht werden. Der erste Bereich ist die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und damit die Sicherheit der Arbeitsplätze ... Der zweite Bereich ist die Mitwirkung der Forschungspolitik an der Ausgestaltung unseres Gemeinwesens im Innern, an dem was heute unter dem Begriff Lebensqualität zusammengefaßt wird.“

³¹⁾ Vgl. Henning v. Vieregge, Formen ... (Anm. 1) S. 203 ff., sowie ders., Die Neuordnung des Beratungswesens im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft im Herbst 1971, Magisterarbeit, Bonn 1973.

³²⁾ Vgl. Bundesministerium für Forschung und Technologie: Bericht über die Erfahrungen mit den Leitlinien zu Grundsatz-, Struktur- und Organisationsfragen in rechtlich selbständigen Forschungseinrichtungen, Bonn 1974. Neben dieser Broschüre, die auch den Text der Leitlinien in der gültigen Fassung enthalten/sind zwei Materialbände vom Ministerium veröffentlicht worden, in denen Berichte und Stellungnahmen der Betroffenen (Gewerkschaften, Geschäftsleitungen der Großforschungszentren, Betriebsräte) und zwei vom Ministerium eingeholte Gutachten (von Battelle und vom Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund) enthalten sind.

an Großforschungszentren insgesamt. Weil sich m. E. aus der Diskussion um die „Leitlinien“ Generelles zu Bedingungen der Partizipation erkennen läßt, wird auf sie weiter unten noch einmal eingegangen. Für unseren Zusammenhang sollte es aber zunächst nur darum gehen, an zwei Beispielen zu zeigen, daß mit der Entwicklung von Wissenschaft und Technik zwei gegensätzliche Tendenzen, nämlich die zur zentralen Machtausübung und die zur Partizipation, verstärkt werden. Für die staatliche Forschungspolitik in der Bundesrepublik ist überdies interessant, daß politische Anstrengungen zu beobachten sind, beide Tendenzen in einer politischen Konzeption zu „versöhnen“. Aus der Sicht von Reformern um den damaligen Minister Ehmke lag die Chance, diesen Tendenzen zu folgen nämlich gerade darin, die Allianz zwischen Reformern in der staatlichen Forschungspolitik von „oben“ (ermöglicht durch mehr Handlungsraum der politischen „Leitung“) und von „unten“ (durch mehr Partizipation) gegen die herkömmlichen Interessensblöcke zu stärken³³⁾.

b) Dilemma der Technokraten?

Es gibt ein „Dilemma der Technokraten“³⁴⁾, die so viel Partizipation einräumen müssen, daß die überlieferten Herrschaftsstrukturen schließlich abbröckeln.

Mit dem Beispiel der „Ineffizienz der Hierarchie“ im Bereich von komplexen Organisationen war bereits die Richtung angedeutet, in der ein „Dilemma der Technokraten“ vermutet werden könnte. Wenn ein System einer entwickelten Industriegesellschaft „überleben“ will, muß Partizipation verstärkt eingeräumt werden, möglicherweise aber nicht nur in dem von den „Herrschenden“ freiwillig angebotenen Ausmaß.

Auf eine systematische Nutzung der Chancen, die durch die wissenschaftlich-technische Entwicklung entstehen, eine Entwicklung, die hierzulande die private Verfügungsmacht über die Produktionsmittel und in den sozialistischen Staaten die Drangsal einer Bürokraten-

³³⁾ Vgl. z. B. Horst Ehmke, Demokratischer Sozialismus und demokratischer Staat, Gesprächskreis Politik und Wissenschaft, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1973, S. 19: „Ich stelle dem die These entgegen, daß die demokratische Selbstorganisation der Gesellschaft eine notwendige Ergänzung, aber kein Ersatz für die Notwendigkeit des Staates und staatlicher Politik sein kann.“

³⁴⁾ Claus Offe, Strukturprobleme ... (Anm. 6) S. 107 ff.

herrschaft sprengen wird, setzt beispielsweise Fritz Vilmar³⁵⁾. Gegen solche Vorstellungen bestehen jedoch von „orthodox“-marxistischer Seite erhebliche Vorbehalte. Die Hypothese, wonach durch wissenschaftlich-technische Entwicklung in allen Systemen ähnliche Bedingungen zur Partizipation entstünden, wird als „ideologische und politische Waffe zur Konservierung des überlebten kapitalistischen Systems“³⁶⁾ zurückgewiesen. Ihre besondere Gefährlichkeit wird interessanterweise darin gesehen, daß sie theoretische Grundlage für Konzeptionen sei, „die die Sprengung des Sozialismus von innen mit Hilfe einer sogenannten ‚Demokratisierung‘, ‚Liberalisierung‘ und ‚Humanisierung‘ des Sozialismus vorsehen“³⁷⁾. Für eine Konvergenz zumindestens in der Problemstellung (??) könnte aber beispielsweise die Einführung der „Neuen Ökonomischen Systeme“ in der DDR und der CSSR zur Mitte der sechziger Jahre herangezogen werden. Das Ergebnis war eine Neuregelung des Verhältnisses von Zentralisation und Dezentralisation. Elmar Altvater zufolge³⁸⁾ hatte die „Leugnung der Dialektik von Spontanität und Bewußtheit“ immer größere Effizienzverluste zur Folge; Fred Schmid belegt diesen Sachverhalt mit Zahlenmaterial³⁹⁾. Auch hier — und diese Hoffnung kann wohl als Parallele zu den hiesigen Hoffnungen auf ein „Dilemma der Technokraten“ gelten — bestand die Erwartung, „daß die ökonomisch und (von der Effektivität der Informationsströme und den Informationskosten her gesehen) organisatorisch begründete Dezentralisierung der Entscheidungen eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung des Bewußtseins einer kooperativen Verwaltung der Produktionsmittel darstellt, insbesondere, wenn sie mit der tatsächlichen Herstellung der Arbeiterselbstverwaltung einhergeht. Daher rühren die Hoffnungen, die man in den sozialistischen Ländern Osteuropas an die Wirtschaftsformen knüpft — Hoffnungen, die nicht ausschließlich auf die ökonomischen, sondern gleichermaßen

auf die gesellschaftspolitischen Ergebnisse der Modellumgestaltungen gerichtet sind“⁴⁰⁾.

Diese Hoffnungen haben sich nicht erfüllt. Gerade auch die teilweise Zurücknahme des Neuen Ökonomischen Systems in der DDR zeigt, daß von einem „Sachzwang Partizipation“ und infolgedessen auch von einem „Dilemma der Technokraten“ nur sehr bedingt gesprochen werden kann. Ob also einem „Transformationszwang zur Partizipation“⁴¹⁾ wegen steigender Komplexität gefolgt wird, hängt ab von den anderen Bedingungen der Partizipation, insbesondere den politisch/ökonomisch-strukturellen und den individuellen. Bevor aber Aussagen zum Zusammenhang der unterschiedlichen Bedingungen der Partizipation gemacht werden, soll abschließend für den Abschnitt „technostrukturelle Bedingungen“ die Gegenhypothese zu der eben erörterten diskutiert werden.

c) Die Grenzen „funktionaler“ Partizipation

Diese Hypothese lautet: *Die Tendenz zur Partizipation wirkt sich für alle Mitglieder der Gesellschaft keineswegs gleichermaßen vorteilhaft aus; es entstehen neue Ungerechtigkeiten.*

Man kann bei diesem Argumentationsansatz von der Frage ausgehen, ob die durch die wissenschaftlich-technische Entwicklung ausgelöste Tendenz zu einer Neuordnung der Verhältnisse von zentraler Machtausübung und Partizipation nicht neue Klassen schafft: Solche, die zunehmend qualifizierter und mittels der Chance zu fachlicher Partizipation privilegiert werden, und solche, die weiter als Unqualifizierte benötigt werden. Hier stößt man wohl auf ein Grundproblem jeder Ausweitung von Partizipation. Worum es geht, soll am Beispiel der erwähnten Institutionalisierung von Partizipation in den Großforschungszentren durch die „Leitlinien“ verdeutlicht werden.

Das noch von Schelsky beschworene Forscherideal in „Einsamkeit und Freiheit“ erweist sich zunehmend als Relikt vergangener Epochen. Im Bereich der Großforschung jedenfalls dominieren Forschergruppen. Die wichtigsten

⁴⁰⁾ Włodzimierz Brus, Wirtschaftsplanung. Für ein Konzept der politischen Ökonomie, Frankfurt 1972, S. 94 f., zitiert nach: Herbert Ehrenberg, Zwischen Marx und Markt, Frankfurt 1974, S. 129.

⁴¹⁾ So Reimer Gronemeyer, Integration... (Anm. 12), S. 51.

³⁵⁾ Fritz Vilmar, Strategien (Anm. 6).

³⁶⁾ Günther Rose, Konvergenz der Systeme-Legende und Wirklichkeit, Köln 1970, S. 39.

³⁷⁾ G. P. Davidjuk, Kritik der Theorie von der „einheitlichen Industriegesellschaft“, Selbstverlag Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft „Walter Ulbricht“, Potsdam-Babelsberg 1972, S. 223.

³⁸⁾ Elmar Altvater, Rationalisierung und Demokratisierung: Zu einigen Problemen der neuen ökonomischen Systeme im Sozialismus, in: Das Argument, 8. Jg., H. 4 Nr. 39, S. 270.

³⁹⁾ Fred Schmid, Neue ökonomische Systeme in der DDR und CSSR, in: ebd., S. 291.

deutschen Großforschungszentren sind die Gesellschaft für Kernforschung in Karlsruhe und die Kernforschungsanlage Jülich mit zusammen rund 7 000 Beschäftigten. Zu nennen ist noch die Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Raumfahrt in Köln-Porz, die Stiftung Deutsches Elektronen-Synchrotron und die Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung. Die Beschäftigten aller deutschen Großforschungszentren betragen rund 15 000, die Ausgaben liegen bei 1,2 Mrd. DM.

Die Forschungseinrichtungen fallen als Unternehmen oder Betrieb mit überwiegend oder unmittelbar wissenschaftlichen Aufgaben unter den sogenannten Tendenzschutz. Die Folge sind Beschränkungen der Mitwirkungsrechte beim Betriebsrat; insbesondere fehlt der sonst in Unternehmen mit mehr als 100 ständig beschäftigten Arbeitnehmern zu bildende Wirtschaftsausschuß. Mit den „Leitlinien“ wurden den wissenschaftlich-technischen Mitarbeitern (und nur diesen) jedoch fachliche Mitwirkungsrechte eingeräumt. Dadurch soll der wissenschaftliche, volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Nutzen der Forschungseinrichtungen gesteigert und die innere Struktur der Forschungseinrichtungen „auf eine überzeugende freiheitliche und demokratische Grundlage“ gestellt werden, wie es in den „Leitlinien“ heißt⁴²⁾. Mehr Effizienz bei mehr Partizipation als Zielvorstellung also!

Zwischen den Bereichen der Mitwirkung nach dem Betriebsverfassungsgesetz — die die sozialen Belange der Arbeitnehmer betreffen — und dem Weisungsbereich der staatlichen Stellen bzw. der bisherigen Leitung in den Zentren selber ist ein neues Mitwirkungsfeld eröffnet worden, das den besonderen Bedingungen wis-

senchaftlich-technischen Arbeitens entsprechen soll. Auf die konkrete Ausformung dieser fachlichen Mitwirkung auf den drei Ebenen, nämlich der Arbeits-, Leistungs- und Aufsichtsebene, kann hier nicht näher eingegangen werden⁴³⁾. Wichtig jedoch ist es, noch einmal daran zu erinnern, daß die Mitbestimmungsrechte nach den „Leitlinien“ unter „funktionalen“ Gesichtspunkten eingeräumt wurden, also abgestuft nach der funktionalen Qualifikation der Mitarbeiter erfolgten. Der Trennstrich wurde zwischen der Gruppe der wissenschaftlichen und der Gruppe der nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter gezogen. Genau hier setzt der Argwohn der Gewerkschaften ein, die ja auch die Interessen der 50 bis 70 % nicht-wissenschaftlichen Mitarbeiter zu vertreten haben. Diese sind nach wie vor auf den traditionellen Weg über den Betriebsrat auf der Grundlage der Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes angewiesen.

Nun ist die Frage zu stellen, ob die fachliche Mitwirkung eigentlich so säuberlich von der Vertretung der sozialen Belange zu trennen ist? Die wissenschaftlichen Mitarbeiter, anders als die „Leitenden“, haben oft nur Zeitverträge und sind abhängig von bestimmten Forschungsprojekten. Bei stagnierenden, zumindestens in Jülich und Karlsruhe leicht rückläufigen Etats, bei Einstellungsstopps und Stellenkürzungen dürfte der wissenschaftliche Mitarbeiter geradezu gezwungen sein, im Rahmen der fachlichen Mitwirkung alles zu tun, um „sein“ Forschungsprogramm zu halten und eventuell zu verlängern, gegebenenfalls auch wider besseres Wissen und auf Kosten der Interessen der nichtwissenschaftlichen Mitarbeiter.

III. Desiderat: Eine „Theorie der Partizipation“

Im Verlauf der jüngeren Demokratiediskussion wurden eine Reihe von Kritikpunkten an der vorfindbaren, überwiegend repräsentativ verfaßten Demokratie geäußert. Das Gemeinsame der Kritik an diesem Demokratiemodell und der ihm zugrunde liegenden Legitimationsbasis die Überzeugung, daß jedes, wie auch immer stellvertretendes Handeln, hinter

der unmittelbaren Mitwirkung des Individuums zu rangieren habe.

In der Partizipationsforschung ist — bezogen auf diese Demokratiediskussion und auf die jüngste gesellschaftliche Entwicklung — der Frage nachzugehen, ob sich die Bedingungen für eine „partizipatorische“ Demokratie verändert, sich also die Chancen einer Ausweitung von Partizipation objektiv verbessert

⁴²⁾ In der „Vorbemerkung“ unter 3. in den „Leitlinien“, die als Anhang des Berichtes über die Erfahrungen mit den „Leitlinien“ (vgl. Anm. 32) abgedruckt sind.

⁴³⁾ Vgl. dazu Henning v. Vieregge, Formen... (Anm. 1), insbesondere Kapitel 2.1.6. Fallstudie: die Leitliniendiskussion, S. 213—229.

oder verschlechtert haben. Dabei kommt der Einschätzung der wissenschaftlich-technischen Entwicklung eine Schlüsselrolle zu. Dies wurde im zweiten Teil dieses Aufsatzes ausgeführt. Die Anforderungen und Veränderungen in allem in diesem Bereich lassen es als notwendig erscheinen, fortlaufend in den einzelnen gesellschaftlichen Bereichen neu zu bestimmen, was „funktional“ ist, oder, in der Begrifflichkeit Altvaters ausgedrückt, „die Dialektik von Spontaneität und Bewußtsein, von Autonomiebereichen und Zentralismus, von Markt und Plan“⁴⁴) neu zu durchdenken. Ein „Sachzwang zur Partizipation“ und eine quasi automatische Ausweitung von Partizipation steht allerdings nicht zu erwarten. Sowohl eine Analyse innerhalb der technostrukturellen Bedingungen als auch vor allem im Bereich der politisch/ökonomischen Bedingungen legt Hindernisse offen, die solchen Wissenschaftsoptimismus als naiv erscheinen lassen. Überdies birgt, wie am Beispiel der „Leitliniendiskussion“ gezeigt werden sollte, eine ausschließlich an „Funktionalität“ ausgerichtete Strukturanpassung die ernstzunehmende Gefahr in sich, neue Klassendifferenzierungen zu schaffen bzw. zu verschärfen. Insbesondere die strukturell bedingte Grenzen und Möglichkeiten der Partizipation untersuchende Forschung steht noch ganz am Anfang. Eine „Theorie der (politischen) Partizipation“, in der die Entwicklungen sowohl im ökonomischen (die Mitbestimmungsdiskussion) wie auch im engeren Sinne politischen Bereich (die Forderung nach mehr direkter Demokratie) in einen Zusammenhang gebracht werden, bleibt weiter zu entwickeln. Sie wäre eine Voraussetzung für eine „Strategie der Partizipationsausweitung“.

⁴⁴) Elmar Altvater, Rationalisierung ... (Anm. 38) S. 270.

Zusammenfassend bleibt festzustellen: Die Klärung der Frage, was „funktionale“ Partizipation in einem gesellschaftlichen Teilsystem, ob einer Schule, einem Krankenhaus oder einem Großforschungszentrum, nun eigentlich bedeutet, ist entscheidend. Untersuchungen könnten zeigen, daß angeblich „sachnotwendige“ Barrieren gegen eine Ausweitung von Partizipation keineswegs „sachnotwendig“ sind, sondern im Gegenteil eine Ausweitung der Partizipation unter ‚funktionalen‘ Gesichtspunkten geradezu angeraten scheint. Andererseits aber ist darauf hinzuweisen, daß eine schematische Anpassung gesellschaftlicher Teilbereiche an funktionale Erfordernisse unter politischen Gesichtspunkten und normativer Orientierung keineswegs gerechtfertigt sein muß.

Wenn man davon ausgeht, daß es eine Art Sachzwang zur Einräumung fachlicher Partizipation gibt, der größer wird, weil die Organisationsspitze in ihrer Effizienz immer abhängiger davon wird, ob ihre organisationsinternen „Sachverständigen“ auf allen Ebenen informieren und informiert sind, dann wird man sich vorstellen können, daß diese ‚neuen‘ Spannungsverhältnisse bedeutsamer werden könnten.

Das dargestellte Problem weist weit über den Bereich der Großforschungszentren hinaus. In der Diskussion um die Unternehmensmitbestimmung spielt die Frage, ob zwischen „leitenden“ und „sonstigen“ Arbeitnehmern unterschieden werden soll, innerhalb der sozialliberalen Koalition eine wichtige Rolle. Die ‚Bruchstellen‘ dieser Auseinandersetzung dürften aber in naher Zukunft, wenn auch von Bereich zu Bereich verschieden, insgesamt schmerzlicher werden, eben weil sie in der Beschäftigtenpyramide tiefer anzusetzen sind.

Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation

Zum Verhältnis von Systemstrukturen und Beteiligungschancen auf kommunaler Ebene

„Eine kritische Auseinandersetzung mit Demokratisierungsmodellen und -strategien muß vor allem jene *Skepsis* berücksichtigen, die davor bewahrt, die Strategie der Demokratisierung zu einer naiven Gläubigkeit an die Berge versetzende Kraft schöner Konzepte verkommen zu lassen. Skepsis nämlich ist nicht nur berechtigt, sondern lebensnotwendig, freilich nicht jene, die Schelsky schon vor 20 Jahren mit Apathie (Privatismus) verwechselte, sondern präzise Skepsis, konkreter Zweifel als Motor der Erkenntnis.“¹⁾

Fritz Vilmar hat mir damit das Stichwort für meinen Beitrag geliefert, wengleich sich dieser nicht direkt auf seinen Artikel bezieht. Die Hauptfrage lautet jedoch, ob auch Entwürfe wie die von Vilmar genügend Realitätsbezug haben in dem Sinne, daß sie die *strukturellen Hindernisse* einer „Fundamentaldemokratisierung“ ausreichend berücksichtigen. Meine These ist, daß dies nicht geschieht, sondern von eher peripheren, z. T. zeit- und situationsgebundenen Entwicklungen auf gesellschaftliche Prozesse (kurz)geschlossen wird.

Ich werde dies allerdings nicht in einer direkten Auseinandersetzung mit Vilmars Thesen

darlegen, sondern von einer Analyse ausgehen, die die Bedingungen politisch-administrativen Handelns und von Entscheidungsprozessen auf *kommunaler Ebene* untersucht. Erst auf der Grundlage einer solchen Analyse (die hier allerdings nur in ihren wesentlichen Dimensionen skizziert werden kann) scheinen mir Aussagen über die Wirkungen von Partizipation sinnvoll. Dabei ist eine Untersuchung der lokalen Ebene besonders wichtig, weil die Partizipationsbestrebungen hier — neben den schon seit längerer Zeit anhaltenden Diskussionen um Mitbestimmung in der Hochschule und der Wirtschaft — besonders aktuell sind.

Die Wirkungen von Partizipation und die diesbezüglichen Hypothesen lassen sich analytisch in drei Aspekte trennen. Es handelt sich

1. um Wirkungen auf den Ablauf und die *Struktur* von Entscheidungsprozessen;
2. um Wirkungen auf das *Ergebnis* von Entscheidungsprozessen;
3. um Wirkungen auf die *Beteiligten*, insbesondere auf ihre politischen Einstellungen und ihr politisches Verhalten.

I. Partizipation und die Struktur administrativer Entscheidungsprozesse

Hier wird zunächst deutlich, daß Partizipationsausweitung (z. B. die Beteiligung der betroffenen Bürger bei Stadtanierungen) einen höheren Verwaltungsaufwand und kompli-

ziertere Entscheidungsprozesse, damit insgesamt einen größeren Finanzbedarf bedeutet. Der Wuppertaler Soziologe Peter Dienel stellt in diesem Zusammenhang (hypothetisch) die Frage, „ob die Apparaturen zur Bewältigung gesellschaftlicher Zielfindungsprozesse und zur Produktion bindender Entscheide in absehbarer Zeit Größenordnungen annehmen werden, wie wir sie heute bei Einrichtungen

¹⁾ Fritz Vilmar, Systemveränderung auf dem Boden des Grundgesetzes. Gesellschaftsreform als Prozeß umfassender Demokratisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 18/1974, S. 25.

beobachten können, die sich um die Verteidigungsfunktion entwickelt haben. . . " 2).

Die Tatsache des höheren Verwaltungsaufwands, die — abgesehen von der Größendimension — wohl unstrittig ist, wird zwar unterschiedlich bewertet, und insbesondere bei Praktikern dient sie häufig als Argument gegen Partizipationsausweitung. Insgesamt besteht jedoch eine bemerkenswerte Übereinstimmung dahingehend, daß der mögliche Schaden einer streng partizipationsfeindlichen Haltung seitens des Staates höher eingeschätzt wird als der mit Partizipation verbundene Mehraufwand. Dazu noch ein Zitat von Dienel: „Wenn der für die Bereitstellung und Aufrechterhaltung von Teilnahmeverfahren erforderliche Aufwand aber nicht bald erbracht wird, werden unsere Verwaltungen vermutlich ähnlich kosten- und personalintensive Bemühungen für die bestehenden Teilnahmeformen wie zur Abwehr von spontanen unkontrollierbaren Partizipationsformen leisten müssen, die einen nicht annähernd so funktionalen Ertrag, dafür aber einen hohen Frustrationseffekt im Hinblick auf unseren demokratischen Ordnungsversuch haben.“ 3)

Daneben wird eine Partizipationsausweitung aber auch mit einer tiefergreifenden Änderung des Verwaltungshandelns selbst verbunden sein. Vor allem das Informations- und Kommunikationssystem zwischen Verwaltung und Bürger muß wesentlich verbessert werden, soll Partizipation funktionieren; die Verwaltung muß „bürgernah“ werden. Damit tauchen zwei Fragen auf, die auf einen bedeutsamen Strukturwandel der Verwaltung hinweisen. Die erste sei nur kurz erwähnt, ohne daß sie hier näher verfolgt werden kann. Sie lautet: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen bedeutet tendenziell eine demokratische Legitimation dieser Entscheidungen. Diese Legitimation ist aber in der Regel eine andere als die der repräsentativen Körperschaften, etwa des Gemeinderates. Während letzterer generell legitimiert ist, Entscheidungen zu fällen, könnte die Verwaltung im Konfliktfall gegen das Parlament mit dem Argument operieren, daß bei einem konkreten Anlaß der (durch Partizipation artikulierte) Wille der (in der Regel „betroffenen“) Bevölkerung auf ihrer Seite sei. Damit bekommt das allgemein beklagte Übergewicht der Verwaltung gegen-

über den Parlamenten eine zusätzliche Dimension: nicht nur ein besserer Apparat usw., sondern eine eigene „demokratische“ Legitimation treten den gewählten Repräsentanten gegenüber. Hier zeichnet sich ein *Konflikt zwischen Partizipation und Repräsentation* ab, der möglicherweise Grundannahmen unseres Verfassungssystems tangiert.

Zweitens wirft die Einbeziehung des Bürgers in administrative Entscheidungsprozesse die Frage auf, ob so die Effizienz des Verwaltungshandelns noch gewährleistet ist. Hier ist zu fragen, was „Effizienz“ in diesem Zusammenhang meint, woran sie gemessen wird. Eine verbreitete These, der ich mich anschließen möchte, läuft darauf hinaus, daß bei der Beurteilung dieser Frage neue Maßstäbe den traditionellen bürokratischen Effizienzbegriff ersetzen müssen.

All diese Erscheinungen haben einen gemeinsamen Grund: Der innere Aufbau, die Struktur der Verwaltung ist den Ansprüchen, die eine hochindustrielle und hochkomplexe Umwelt an sie stellt, nicht mehr ohne Modifikationen ihres Strukturprinzips gewachsen. Bekanntes äußeres Zeichen und zugleich ein Hauptmerkmal dieses Strukturprinzips ist der hierarchische Verwaltungsaufbau. Dieser basiert auf einem Bürokratiemodell, das nach Max Weber die „formal rationalste Form der Herrschaftsausübung“ 4) darstellt und seither als bürokratische Herrschaft bezeichnet wird. Hauptkennzeichen dieser formalen Rationalität sind „Stetigkeit, Verlässlichkeit, Berechenbarkeit, formal universelle Anwendbarkeit auf jegliche Art von Aufgaben usw.“ 5).

Über die Zwecke und die Sinnhaftigkeit seiner Arbeit braucht der Verwaltungsbeamte sich zumeist keine Gedanken zu machen; sie sind seinem Handeln vorausgesetzt. Die Rationalität seines Handelns liegt in der Art der Verfolgung dieser Zwecke, in der Einhaltung der richtigen Verfahren. Der bürokratische Rationalitätsbegriff bezieht sich also im Grunde auf administrationsinterne Abläufe. Am effizientesten ist administratives Handeln demnach dann, wenn für möglichst alle Aufgaben klare Regeln und Zuständigkeiten existieren und diese genau eingehalten werden.

Bürokratische Rationalität und an ihr gemessene Effizienz sind jedoch nicht zu verwech-

2) Peter C. Dienel, Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung, 4, 1971, 1, S. 168.

3) Ebenda.

4) Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, Köln 1964, S. 164.

5) Rolf-Richard Grauhan, Zur Struktur der planenden Verwaltung, in: Lauritz Lauritzen (Hrsg.), Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 38.

seln mit einem Effizienz- und Rationalitätsbegriff, der nach den *Ergebnissen* des Verwaltungshandelns fragt. Während jener „die Subsumption bürokratischen Handelns unter allgemeine Regeln zum Gegenstand hat“⁶⁾, ist dieser auf „das Verhältnis zwischen dem ‚Beitrag‘ von Systemen und den funktionalen Erfordernissen ihrer gesellschaftlichen Umwelt“⁷⁾ zu beziehen. Die Frage nach der Effizienz von Verwaltungshandeln richtet sich dann nicht mehr auf die Einhaltung allgemeiner Regeln, sondern nach konkreten Ergebnissen. „Aufgabe der Verwaltung ist in dieser Situation, oft gerade unter Überwindung bisher geltender Handlungsprämissen und Routinen, die Inputs zu beschaffen oder herzustellen, die zur Erfüllung dieser konkreten Aufgaben geeignet sind.“^{7a)}

Als Indiz für die Tatsache, daß eine nach herkömmlichen Prinzipien agierende Verwaltung ihre Funktionen nicht mehr adäquat bewältigen kann, können u. a. die nun schon seit Jahren erfolgenden Überlegungen, Vorschläge und (vereinzelt) Experimente zur Verwaltungsreform herangezogen werden. Die nicht nur auf Seiten von Bürgerinitiativen und „progressiven“ Wissenschaftlern und Politikern, sondern auch und vor allem im Umfeld der Verwaltung angestellten Überlegungen zur Partizipation des Bürgers am Verwaltungshandeln, z. B. an Planungsprozessen oder im Schulbereich, sind ebenfalls hier einzuordnen. Es handelt sich hier insgesamt um den Versuch, daß Mißverhältnis zwischen Struktur und Funktion der Verwaltung dadurch aufzuheben, daß die innere Verwaltungsstruktur den gewandelten Umweltbedingungen angepaßt wird.

Was bedeutet dies nun für die Art, die Qualität der Partizipation? Folgen wir der Argumentation von Offe, so entstehen für eine sozialstaatliche Verwaltung zum Zwecke funktionaler Aufgabenerfüllung neue „Leitbilder oder Sollschemata“⁸⁾, die einen gewandelten Rationalitätsbegriff konstituieren. Für diesen neuen Rationalitätsbegriff gilt zwar nach wie vor die Forderung nach legaler Richtigkeit, nach der Befolgung allgemeiner Regeln. Diese gelten jedoch nicht mehr voraussetzungslos und unter allen Umständen, sondern können

zur Disposition gestellt werden, je nachdem, ob sie unter Funktionalitätsgesichtspunkten für opportun gehalten werden oder nicht. Es geht nicht mehr unbedingt darum, die richtigen, sondern die geeignetsten Wege zur Entscheidungsfindung einzuschlagen. Diese beiden Kriterien können offenbar zueinander in Widerspruch geraten: Wenn das richtige, das legale Verfahren für unzweckmäßig gehalten und durch ein funktionales Verfahren modifiziert wird (d. h., wenn die Art der zu bewältigenden Aufgabe bestimmt, welche Verfahren angewendet werden), verliert das Verwaltungshandeln seine ursprüngliche, nämlich die allein „legale Legitimation“⁹⁾. „Mit anderen Worten: sobald Rechtsnormen unter dem Gesichtspunkt ihrer Eignung für konkrete Aufgaben disponibel werden, verlieren sie insoweit ihre Fähigkeit, als Legitimationen, d. h., aufgrund ihrer Geltung die Auswahl und Erfüllung dieser Aufgaben selbst zu decken.“¹⁰⁾

Die Legitimation muß also auf andere Weise beschafft werden. Eine solche Weise ist die Beschaffung von Konsens bei den direkt Betroffenen oder interessierten Gruppen. Genau dies machte Münchens ehemaliger Oberbürgermeister Jochen Vogel zur Direktive für seine Verwaltung, als er 1966 forderte: „Es ist besser, Kraft zu investieren und von vorne herein zu werben, zu überzeugen und zu erreichen, daß die öffentliche Meinung die Grundlinien einsieht, selbst für notwendig hält und sich dann auch zu eigen macht.“¹¹⁾

Dieser Satz beinhaltet die Erkenntnis, daß der Erfolg der Verwaltungsarbeit in vielen Bereichen wesentlich davon abhängt, ob der Bürger als Adressat und Konsument der staatlichen Leistungen diese auch akzeptiert und annimmt. Dazu muß die Verwaltung sowohl dessen Wünsche und Meinungen kennen (was z. B. durch Umfragen und *Hearings* geschieht), wie sie umgekehrt für ihre eigenen Pläne Zustimmung suchen muß. Die Verwaltung muß also zur Erfüllung der Aufgaben, die eine hochentwickelte kapitalistische Industriegesellschaft an sie stellt, ihre Struktur dahingehend ändern, daß ihre Handlungen unter der Frage stehen, ob sie zweckmäßig (funktional) und (oder) politisch konsensfähig

⁶⁾ Claus Offe, Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: *Leviathan*, 2, 1974, 3, S. 334.

⁷⁾ Ebenda.

^{7a)} Ebenda.

⁸⁾ Ebenda, S. 335.

⁹⁾ Ebenda, S. 338.

¹⁰⁾ Ebenda.

¹¹⁾ Hans Jochen Vogel, zit. nach: M. Kraus, Hinweis auf eine Schwierigkeit im Verhältnis von Partizipation und parlamentarischer Rechtsstaatlichkeit, in: *ARCH* + 21 (1/1974), S. 45.

(d. h. ohne die Gefahr größerer Konflikte durchsetzbar) sind.

Die Verwaltung wird damit in den Prozeß der Zielfindung einbezogen, während sie nach dem Weberschen Bürokratiemodell nur die von den Parlamenten vorgegebenen Ziele zu realisieren hatte. Nun ist es zwar nichts allzu Neues, daß die Verwaltungen mit gesellschaftlichen Gruppen und einflußreichen Einzelpersonen verhandeln. Gerade im Kommunalbereich werden die wichtigen Entscheidungen oft auf diese Weise getroffen. Doch dies geschah bisher immer 'hinter den Kulissen', sozusagen als von den faktischen Zwängen geforderte läßliche Sünde gegen das nach außen immer noch geltende Prinzip der unpolitischen, nur ausführenden Verwaltung. Die zahlreichen Bürgerinitiativen haben jedoch dieses Trugbild wohl endgültig zerstört und deutlich gemacht, daß hinter den angeblich neutralen administrativen Maßnahmen und Planungen oft handfeste Interessen stehen. Diese Einsicht machte es erst möglich, daß sich Bürgerinitiativen direkt mit der Verwaltung auseinandersetzen. An bloß ausführende, strikt neutrale und unpolitische Instanzen stellt man nämlich keine Forderungen, sie sind kein *Verhandlungspartner*.

Die Bürgerinitiativen erfüllen gleich mehrere Funktionen:

Zum *einen* stellen sie administrative Maßnahmen in Frage, provozieren Konflikte und bewirken dadurch vielfach, daß die ansonsten hinter dem Rücken der Öffentlichkeit ausgeprägten Interessenkonflikte teilweise vor das Forum der Öffentlichkeit getragen werden.

Zweitens machen sie sich die dabei offenkundig werdende Konsens-Abhängigkeit der Verwaltung zunutze und versuchen ihrerseits, diese durch politischen Druck und andere Mittel zu beeinflussen.

Drittens bewirken sie damit indirekt, daß der Gesetzgeber oder einzelne Gemeinden in Eigeninitiative versuchen, durch das Angebot verschiedener Partizipationsformen das offenbar gewachsene Bürgerinteresse zu kanalisieren, etwaigen Protesten vorzubeugen und sich die Bürgerbeteiligung zunutze zu machen.

Damit drohte das Prinzip der unpolitischen Verwaltung nicht nur empirisch, sondern prinzipiell infrage gestellt zu werden, wenn eine tatsächlichen Einfluß ermöglichende Partizipation neben den Repräsentationsorganen

rechtlich verankert würde. Von daher ist die Zurückhaltung, die gegenüber einer direkt entscheidungswirksamen Partizipation an den Tag gelegt wird, leicht verständlich.

Kommen wir aufgrund des Gesagten zu Hypothesen über die Wirkungen von Partizipation. Die Grundhypothese liegt auf der Hand: Wenn die Annahmen über eine durch bestimmte Funktionserfordernisse notwendig gewordene Änderung der Rationalitätskriterien für administratives Handeln zutreffen, dann ist Partizipation ein Mittel zur Anpassung von Struktur und Funktion.

Diese Wirkung von Partizipation soll erzielt werden:

a) indem die Institutionalisierung neuer Regeln (Vorschriften über Bürgerbeteiligung in bestimmten Fällen) auf erweiterter Basis „formale“ Legitimation schafft;

b) indem zum Zwecke möglichst effizienter, d. h. funktionsgerechter Aufgabenerfüllung Informationen eingeholt werden, die der Verwaltung auf anderem Wege nicht zugänglich sind;

c) indem in direktem Kontakt mit den Betroffenen und Interessierten mögliche Interessenkonflikte ausgelotet, und von daher vorbeugende Schlichtungsmechanismen gezielt eingesetzt werden können, damit der Weg des geringsten Widerstandes begangen werden kann.

Das staatliche Angebot an Partizipationsmöglichkeiten ist also kanalisiert im Hinblick auf eine Verbesserung der Steuerungsleistungen des politischen Systems. Ist damit die Hoffnung auf mehr Emanzipation (oder gar Systemtransformation im Sinne Vilmars)¹²⁾ durch Partizipation aufzugeben?

Was geschieht aber, wenn die zur Partizipation Aufgerufenen sich nicht an die 'Spielregeln' halten, wenn sie sich nicht auf das funktionale Maß festlegen lassen, sondern die angebotene Beteiligung als Hebel für weitergehende Einflußnahmen benutzen? „Wem man den kleinen Finger reicht, der will bald die ganze Hand“¹³⁾, meint Reimer Gronemeyer hoffnungsvoll. An anderer Stelle kleidet er

¹²⁾ Vilmar, a. a. O.; vgl. auch sein Hauptwerk zu diesem Thema: Strategien der Demokratisierung, Darmstadt-Neuwied 1973 (2 Bde.).

¹³⁾ Reimer Gronemeyer, Integration durch Partizipation? Arbeitsplatz/Wohnbereich: Fallstudien, Frankfurt 1973, S. 208.

diese Hoffnung in mythologische bzw. historische Vergleiche, nachdem ihn die theoretische Analyse zu dem Ergebnis gebracht hatte: „Partizipation bedeutet keineswegs so gleich Emanzipation. Die *funktionalistische Intention* ist vielmehr: Anpassung durch Selbststeuerung.“^{13a)} Die von Gronemeyer dokumentierten Berichte über Fälle partizipatorischer Planung zeigen zudem fast ausnahmslos, daß dies nicht nur die funktionalistische Intention, sondern auch die *reale Folgewirkung* war¹⁴⁾. Dennoch fragt er: „Oder könnten die Folgen von Partizipation genau umgekehrt sein? Partizipation als das trojanische Pferd der Ohnmächtigen, hineingezogen in die Mauern traditioneller Machtpositionen?“¹⁵⁾ Eine halbe Seite weiter kommt schon die Antwort. „So gleicht der Versuch, den Status quo durch Partizipation zu stabilisieren, immer auch der Quadratur der Kreise. Ein unlösbares Problem, ein Widerspruch wird eingehandelt, der durchaus nicht zugun-

sten der Herrschaftsgewohnheiten ausschlagen muß: ‚Noch so ein Sieg, und wir sind verloren‘ (Pyrrhus).“¹⁶⁾

Bereits früher hatte Frieder Naschold die prinzipielle Ambivalenz von Partizipation theoretisch begründet, gleichzeitig jedoch die von Gronemeyer unterstellte Mobilisierungs- und Autonomisierungstendenz als unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen „absehbar illusorisch“¹⁷⁾ gekennzeichnet, denn: „Andererseits bestehen starke Systemzwänge der Subsumption dieser Mobilisierungen unter die *strukturell bedingten Zwecksetzungen*, die die sektoralen Schwellenwerte von politischer Partizipation und Autonomisierungstendenzen bestimmen.“¹⁸⁾

Wie sehen nun diese Systemzwänge aus? Konkret: Welche strukturellen Bedingungen bestimmen in den Kommunen der Bundesrepublik das Ergebnis kommunaler Entscheidungsprozesse?

II. Strukturelle Determinanten kommunalpolitischer Entscheidungen

Wie die allgemeine Partizipationsproblematik, so wurde auch die Frage nach den dominierenden Einflußfaktoren bzw. Einflußgruppen auf kommunale Entscheidungen in der Bundesrepublik erst in jüngster Zeit und mit einem erheblichen „time-lag“ gegenüber der amerikanischen Forschung aufgegriffen. Die überaus zahlreichen amerikanischen Gemeindestudien (community-power-studies) hatten schon seit den fünfziger Jahren zu klären versucht, ob die Gemeinden von einer Machtelite beherrscht werden, die im Grunde alle Probleme in ihrem Sinne beeinflussen kann, oder ob — so die Gegenthese — die Gemeinden pluralistisch strukturiert seien und sich, je nach anstehendem Problem und Engagement, wechselnde Mehrheiten ergeben können und damit die Frage der Macht prinzipiell offen sei. Beide Richtungen werden vehement vertreten. Die Kontroverse braucht hier aber nicht referiert zu werden, da sie sich im Grunde auf die methodische Anlage der Untersuchungen zurückführen läßt und von den Ergebnissen her nicht sehr ergiebig war¹⁹⁾.

Im negativen Sinne läßt sich jedoch noch eine weitere Erkenntnis aus dem Vergleich

beider Richtungen gewinnen, die auch in einem Teil der neueren deutschen Untersuchungen aufgegriffen wird. Beide Ansätze konzentrieren sich nämlich lediglich auf eine Analyse der *konkreten Einflußnahmen* auf den lokalen Entscheidungsprozeß. Sie berücksichtigen damit nicht, daß fast alle kommunalen Entscheidungen in hohem Maße *strukturellen Bedingungen* unterliegen, die sich aus ihrer Stellung im Gesamtsystem ergeben. Es handelt sich hier um Hindernisse, die

a) aus der rechtlichen und vor allem finanziellen Abhängigkeit der Kommunen von Bund und Land resultieren und die die kommunalen Entscheidungen schon vor der Ebene konkreter Einflußnahme ‚filtern‘ und strukturieren;

b) auf die fiskalische Abhängigkeit der Kommunen vom ortsansässigen Gewerbe zurückzuführen sind, die die Kommunen zwingt, ört-

¹⁶⁾ Ebenda.

¹⁷⁾ Frieder Naschold, Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Fehl/Fester/Kuhnert, Planung und Information, Materialien zur Planungsforschung, Gütersloh 1972, S. 118.

¹⁸⁾ Ebenda, S. 114.

¹⁹⁾ Einen Überblick gibt: Ralf Zoll, Gemeinde als Alibi, Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde, München 1972.

^{13a)} Ebenda.

¹⁴⁾ Ebenda, S. 190—207.

¹⁵⁾ Ebenda, S. 209.

liche Kapitalinteressen auch dann zu berücksichtigen, wenn noch kein konkreter Einfluß von dieser Seite ausgeübt wird;

c) aus der legitimatorischen Abhängigkeit von Politik allgemein entstehen, die generell und neben konkreten Konflikt- bzw. Konsensprozessen in modernen demokratischen Gesellschaften besteht.

Diese strukturellen Prämissen sollen im folgenden in einigen Umrissen dargelegt werden²⁰⁾.

1. Verhältnis zwischen Bund/Land und Kommunen

Trotz der Garantie der Kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 GG) sind die Gemeinden nach allgemeiner Rechtsauffassung keine gleichberechtigten Körperschaften neben Bund und Ländern, sondern diesen rechtlich untergeordnet. Sie sind gehalten, in bestimmten Bereichen Weisungen der Staatsorgane, d. h. von Bund und Land, auszuführen und unterliegen dabei der staatlichen Fachaufsicht.

Daneben verfügen sie jedoch über einen eigenen Wirkungskreis, der „im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung“ (Art. 28 GG) von ihnen bearbeitet wird. Innerhalb dieses „eigenen Wirkungskreises“ (der, wie gesagt, nur einen Teil der gemeindlichen Aufgaben ausmacht) können die Gemeinden jedoch in keiner Weise unbeeinflusst handeln, wie die juristische Formulierung vermuten lassen könnte. Denn einmal müssen sie sich an die planerischen Vorgaben vom Bund und insbesondere vom Land halten, auf deren Gestaltung der Großteil der Gemeinden, geschweige denn der einzelne Bürger, kaum Einfluß nehmen kann²¹⁾.

²⁰⁾ Vgl. dazu auch: Adalbert Evers/Michael Lehmann, Politisch-Ökonomische Determinanten für Planung und Politik in den Kommunen der Bundesrepublik, Offenbach 1972; Rolf-Richard Grauhan, Lokale Politikforschung, Frankfurt 1975 (im Erscheinen); Ralf Zoll, Wertheim III. Kommunalpolitik und Machtstruktur, München 1974.

²¹⁾ Vgl. Renate Mayntz, Politische Planung und demokratische Beteiligung. Gutachten i. A. der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, Teil 1, Bonn 1971.

²²⁾ Dieser Verzicht auf eine aus den Bedürfnissen der Stadt abgeleitete Zielplanung ist jedoch weder den Kommunalpolitikern noch den Planern anzulasten, da die Regionalpläne nach dem rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz für die Kommunen verbindlich sind. Vgl. Kommunalbrevier Rheinland-Pfalz, Mainz 1974, S. 313 ff.

Dazu ein (beliebiges, aber auch beliebig ersetzbares) Beispiel:

Die Stadt Andernach will eine Stadtsanierung durchführen. Die Ziele werden z. T. aber weder von den Kommunalpolitikern oder der Kommunalverwaltung, noch gar von den zur Partizipation aufgerufenen Bürgern entwickelt. Die Planer entnehmen sie vielmehr direkt dem Regionalplan. Da dort ein weit über die geschätzte natürliche Bevölkerungszunahme hinausgehendes Bevölkerungswachstum für die Stadt geplant ist, formulieren die Planer: „Vordringlich erscheint eine Verdichtung der Wohngebiete im Zuge der Stadtsanierung.“²²⁾

Diese planungsbedingte Einengung kommunalen Handlungsspielraumes mag nun nicht für alle Aufgaben gelten und in vielen Fällen noch mehrere Handlungsalternativen zulassen. Darüber hinaus sind die Kommunen aber vor allem finanziell fest an der „zentralstaatlichen“ Leine.

Während die Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden aufgrund des Stabilitätsgesetzes von 1967 (§§ 15 bis 20) entsprechend den konjunkturpolitischen Erfordernissen vom Bund (bzw. den Ländern) kurzfristig beeinflusst werden können²³⁾, sind die meisten Gemeinden auch auf Dauer in ihren Einnahmen in hohem Maße von staatlichen Zuweisungen abhängig. Diese steigen im Vergleich zu den übrigen Einnahmequellen überproportional²⁴⁾, was insbesondere für die Investitionszuweisungen gilt (1961 = 100,0; 1973 = 476,5. Dagegen Steuern: 1961 = 100,0; 1973 = 284,4²⁵⁾). Da die Investitionszuweisungen direkt an bestimmte Projekte gebunden sind, liegt die staatliche Einflußnahme auf der Hand: er finanziert nur, was in seine Planungen paßt. Umgekehrt gilt dann: Die an chronischer Finanzknappheit leidenden Kommunen können, da ihnen die eigenen Mittel meist fehlen, nur solche Maßnahmen planen und durchführen, die vom Staat mitfinanziert werden. Für Hartmut Häußermann bedeutet dies „praktisch eine kommunale Investitionskompetenz für die Länder“²⁶⁾ (die de jure den Gemeinden zusteht), denn: „Einschließlich der Eigenbeteiligung der Gemeinden kontrollieren damit

²³⁾ Vgl. Evers/Lehmann, a. a. O., S. 127 ff.

²⁴⁾ v. Alemann, a. a. O., S. 72 ff.

²⁵⁾ Dieter Lenz, Haushaltsanalyse 1974, in: Der Städtetag, 1/74, S. 8.

²⁶⁾ Hartmut Häußermann, Ursachen und Funktion der kommunalen Finanznot, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 17, 1972, S. 965.

Bund und Länder heute weit mehr als die Hälfte der kommunalen Investitionstätigkeit.“²⁷⁾

2. Fiskalische Abhängigkeit der Kommunen

Die Abhängigkeit der Gemeinden von staatlichen Zuweisungen in der eben geschilderten Form beruht auf statistischen Werten und gibt einen Durchschnittswert an. Sie gilt daher nicht für jede Gemeinde in gleichem Maße. Während viele völlig auf Zuschüsse angewiesen sind, haben andere noch einen größeren eigenen Finanzsockel. Generell kann man wohl sagen, daß die meisten Gemeinden eine Vergrößerung des eigenen Finanzanteils anstreben, jedoch nur wenige dieses Ziel erreichen. Außerdem ist fraglich, ob die damit angestrebte größere Gestaltungsfreiheit tatsächlich erreicht wird, oder ob nicht vielmehr eine Form der Abhängigkeit gegen eine andere eingelöst wird. Eine deutliche Steigerung der Eigenmittel ist nämlich derzeit nur möglich durch eine Steigerung der wichtigsten eigenen Steuerquelle, der *Gewerbsteuer*.

Diese war ursprünglich aufgrund der sog. „Realsteuergarantie“, die den Gemeinden die Verfügung über alle auf ihrem Gebiet erhobenen Grund- und Gewerbesteuern zusicherte, die wichtigste Einnahmequelle der Gemeinden. Dies veranlaßte die Gemeinden bis heute zu einer oft hemmungslosen Wirtschaftsförderungspolitik. Es mußte alles getan werden, um möglichst viel Kapital anzulocken. Denn nur dies versprach auf dem Weg über die Gewerbesteuer hohe Einnahmen, die zum Aufbau einer „modernen Stadt“ notwendig waren. „Gewerbsteuer zahlt alles“²⁸⁾, war meist die Devise. Die ökonomischen und sozialen Folgen einer solchen Politik will ich hier nicht erörtern. In unserem Zusammenhang ist vielmehr wichtig, daß die kommunale Finanzstruktur die Gemeinden dazu *zwingt*, in erster Linie eine an den Bedürfnissen des lokalen Kapitals orientierte Politik zu betreiben, es sei denn, sie nimmt eine Stagnation oder einen Rückgang der eigenen Finanzen in Kauf. Das bedeutet nun nicht automatisch eine Politik gegen die Interessen der Bevölke-

rung, wie manchmal unterstellt wird, sondern nur, daß gegen den Willen des relevanten lokalen Kapitals kaum Entscheidungen durchgesetzt werden können, und daß die Politiker dies auch nicht wollen können (auch wenn ihre private Meinung anders ist).

Wegen des Gewichts dieser These insbesondere für die Partizipationsproblematik — sie bedeutet nämlich, daß die Bürger, sei es in Bürgerinitiativen oder in institutionalisierten Partizipationsverfahren, im Konfliktfalle gegen das Interesse des Kapitals ihre Interessen *nicht* durchsetzen können — seien einige längere Zitate aus einer jüngst veröffentlichten empirischen Untersuchung zur Frage „Kommunalpolitik und Machtstruktur“²⁹⁾ angeführt. Auf die Frage, wie sich der Einfluß der Industrie auswirke, antwortet ein Wertheimer (die Untersuchung wurde in Wertheim durchgeführt) Stadtrat (FWV = Freiwillige Wählervereinigung): „Dieser Einfluß wirkt sich darin aus, ... daß die Stadt ... diesen Leuten nicht ohne weiteres nein sagen kann, weil es immerhin die Gewerbesteuerzahler sind, und solange wir das System haben, ... daß die Gewerbesteuerzahler aktiv die Finanzkraft einer Gemeinde ausmachen. ..., solange werden die Leute eben als die Hauptsteuerzahler auf die Behörden und auf alles, was geschieht, in den Gemeinden einen gewaltigen Einfluß ausüben“. Auf die Frage, ob er sich eine Entscheidung vorstellen könne, „die gegen die Industrie gefällt wird in Wertheim“, antwortet ein CDU-Stadtrat und Fabrikant: „Mir ist also keine Entscheidung bewußt ..., die gegen die Industrie gefaßt worden ist, das halte ich für ausgeschlossen.“ Nächste Frage: „Sie glauben also/ auch wenn wir es abstrakter formulieren, daß wohl kaum eine Entscheidung hier in Wertheim von Relevanz gefällt werden kann, die gegen die Glasindustrie und Industrie überhaupt ist?“ Antwort: „Das glaube ich, und zwar deshalb, weil die Stadt Wertheim zum großen Maße von den Erlösen aus der Steuerkraft der Wertheimer Industrie partizipiert. Es muß also das Bemühen jedes Verantwortlichen hier in Wertheim sein, dafür zu sorgen, daß dieses Kind am Leben bleibt und gut am Leben gehalten wird.“ Ähnlich antwortet ein SPD-Stadtrat: „Na, das wäre ja auch nicht im Interesse der Stadt Wertheim ... Ich meine, wir bemühen uns ja im Gegenteil, der Industrie jede auch nur erdenkliche Hilfe zuteil werden zu lassen.“

²⁷⁾ H. Elsner/M. Schüler, zit. n. Häußermann, a. a. O.
²⁸⁾ „Darmstadt schlägt sich durch — zwanzig Jahre Wiederaufbau“, Darmstadt 1968, S. 63, zit. n.: Friedhelm Ernst, Darmstadt „Der Ort und das Gehege, in dem die Menschen wohnen“, in: ARCH +, 6 (1964) 23, S. 9.

²⁹⁾ R. Zoll, a. a. O.

Ein Fabrikant meint auf die Frage, ob er bisher noch keinen Anlaß gehabt habe, „ein bißchen Einfluß oder eventuell sogar ein bißchen Druck auszuüben“, nein, es sei bisher alles von selbst nach seinen Wünschen gegangen. Auf die Frage an den Direktor eines Glaswerkes: „Was wäre, wenn die Gemeinde neue Industrie ansiedeln würde?“ antwortet dieser: „Ich würde wie ein Berserker hier ins Rathaus stürzen . . ., und dann hab' ich Repressalien an der Hand, wo ich mich durchsetze.“

Schließlich noch die Meinung eines ehemaligen CDU-Stadtrats und Syndikus der Wertheimer Glasindustrie auf die Frage: „Welche Möglichkeiten hätte denn die Glasindustrie, Einfluß oder Druck auszuüben, wenn ihr etwas zuwiderlaufen würde?“: „So was ist undenkbar.“³⁰⁾

Es sei nochmals festgehalten, daß diese Aussagen sich nicht auf konkrete Einflußnahme, sondern auf einen durch die Finanzstruktur bewirkten strukturellen Einfluß beziehen, der vor jeder direkten Einflußnahme die Richtung der Entscheidung bereits festlegt.

Nun ist allerdings mit der 1970 in Kraft getretenen Gemeindefinanzreform die fast ausschließliche Abhängigkeit der Gemeinden von der Gewerbesteuer nominal stark reduziert worden. Die Kommunen müssen jetzt nämlich 40 % ihres Gewerbesteueraufkommens an Bund und Länder abführen und werden dafür mit 14 % an der Einkommensteuer beteiligt, so daß die Gewerbesteuer im Schnitt nur noch etwa 40 % der kommunalen Steuereinnahmen ausmacht. Ihre faktische Bedeutung ist aber auch weiterhin sehr groß, da die Gewerbesteuer bei der chronischen Geldknappheit der Gemeinden derzeit die einzige Möglichkeit zu bieten scheint, die Haushaltslage zu verbessern und damit auch den (nicht immer) goldenen Zügel der staatlichen Investitionszuweisungen zu lockern.

Man kann deshalb wohl generell noch nach wie vor von einer strukturellen Dominanz lokaler ökonomischer Interessen ausgehen, wobei allerdings empirische Untersuchungen über die neue Lage zu fordern sind.

3. Legitimatorische Abhängigkeit der Kommunen

Gegen die These einer im Prinzip dominierenden, weil strukturell verankerten Interessenidentität von Kommunalpolitik mit relevanten

ökonomischen Interessen scheint die Tatsache zu sprechen, daß Politik (und auch Kommunalpolitik) in demokratischen Gesellschaften einem permanenten Legitimationszwang unterliegt. Dieser verschärft sich noch, je mehr die Politik in vormalig autonome gesellschaftliche Bereiche eindringt und diese ihrer Kontrolle, Steuerung oder gar direkten Planung unterwirft. Allerdings brauchen sich Interessengebundenheit und Legitimationsnotwendigkeit von Politik keineswegs immer zu widersprechen. Zunächst einmal dürfte nämlich außer Zweifel stehen, daß die Förderung der Ökonomie als des materiellen Bestandes der Gesellschaft unabdingbare Voraussetzung für eine menschenwürdige Existenz und deshalb legitim ist. In einer kapitalistischen Gesellschaft, die in ihren Grundwerte-Kanon u. a. die Norm der Gleichheit aufgenommen hat, wird die Legitimität einer das Kapital begünstigenden Politik jedoch dann zweifelhaft, wenn offenkundig wird, daß davon wenige viel, die Masse aber kaum profitiert. Deshalb muß den interessierten Gruppen daran gelegen sein, die Öffentlichkeit davon zu überzeugen, daß das Interesse der Wirtschaft mit dem des Volkes identisch sei^{30a)}.

Dies scheint in der Bundesrepublik bisher hervorragend gelungen zu sein. Die vorhin zitierten Politiker-Antworten zeigen, daß auch diese selbst diese Identität nicht in Zweifel ziehen. Herbert Marcuse charakterisierte diesen Distanzverlust zu den gegebenen Tatsachen einst mit den Worten: „Das Ergebnis ist nicht Anpassung, sondern *Mimesis*: eine unmittelbare Identifikation des Individuums mit seiner Gesellschaft als einem Ganzen.“³¹⁾

Aus dieser Sicht scheint also die Legitimationsbeschaffung relativ einfach, wenigstens solange, wie die Konsumbedürfnisse im Gefolge einer florierenden Wirtschaftsentwicklung befriedigt werden können. Ist dies nicht mehr gewährleistet, so droht zwar ein Loyalitätsverlust für die Regierung; dieser bezieht sich jedoch weniger auf prinzipielle Inhalte als auf Techniken von Politik.

Für die Gemeinden liegt das Problem allerdings etwas anders. Sie tragen keine direkte Verantwortung für die allgemeine Wirt-

^{30a)} Vgl. Claus Offe, Klassenherrschaft und politisches System. Zur Selektivität politischer Institutionen, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, bes. S. 91 ff.

³¹⁾ Herbert Marcuse, Der eindimensionale Mensch. Studien zur Ideologie der fortgeschrittenen Industriegesellschaft, Neuwied und Berlin 1967, S. 30.

³⁰⁾ Alle Zitate ebenda, S. 117—119.

schaftsentwicklung. Der Erfolg oder Mißerfolg ihrer Politik wird viel unmittelbarer an den infrastrukturellen Leistungen sichtbar, die sie für die Bürger bereitstellen. Wenn diese erstellt werden können, ist ein Loyalitätsverlust unwahrscheinlich. Ein Problem liegt aber darin, daß vor allem in den Großstädten eine große Diskrepanz zwischen den Interessen der Wirtschaft und denen der Bevölkerung sichtbar wird, z. B. bei den Themenkomplexen Bodenspekulation, Umweltschutz und der Wohnungsproblematik. Hier ist ein Konflikt angelegt, der bereits schon — wie die Erfahrungen zeigen — mahcherorts aufgebrochen ist.

Deshalb steht das politisch-administrative System hier unter erhöhtem Legitimationsdruck und wird gezwungen, nach Lösungen zu suchen, die eine optimale Übereinstimmung zwischen Wirtschafts- und Bürgerinteressen gewährleisten. Dadurch erweitert sich sein Handlungsspielraum gegenüber wirtschaftlichen Interessen insofern, als Kompromisse unter dem Verweis auf sonst zu befürchtende Konflikte möglich werden. An der grundsätzlichen Dominanz des ökonomischen Einflusses dürfte dies jedoch wenig ändern.

Ich habe bisher strukturelle Prämissen kommunalpolitischen Handelns dargestellt, die bewirken, daß kommunalpolitische Entscheidungen wie auch die Themen, die überhaupt zur Entscheidung gestellt werden, in ganz spezifischer Weise selektiert werden, *bevor es erst zum eigentlichen Entscheidungsprozeß kommt*. Dies ist für eine Einschätzung der Wirkungschancen von Partizipation auf das Entscheidungsergebnis von wesentlicher Bedeutung. Helmut Wollmann hat in diesem Zusammenhang vorgeschlagen, zwischen „Systemebene“ und „Handlungsebene“ zu unterscheiden³²⁾. Danach betreffen die dargestellten Einflußfaktoren die Systemebene. Die konkreten Einflüsse einzelner Personen, Gruppen etc., also auch von Partizipation, sind dagegen der Handlungsebene zuzuordnen. Einflüsse auf der Handlungsebene sind aber den systemischen Einflüssen logisch und meist auch zeitlich nachgeordnet: zeitlich, weil bei größeren Entscheidungen zunächst in der Regel Planvorlagen erstellt werden, die berücksichtigen, welche Alternativen auf-

grund der Systemgegebenheiten möglich sind. Dort würde also z. B. gefragt: Welche Entscheidung ist mit der Landesplanung vereinbar? Bei welcher sind Zuschüsse zu erwarten? Welche belastet unsere Wirtschaft, welche nicht? Welche stößt auf Widerstand der Bevölkerung? Erst wenn nach diesen Fragen und ihrer Gewichtung zueinander die *möglichen Alternativen* sichtbar werden, kann die konkrete Einflußnahme erfolgen. Logisch ist der Systemeinfluß deshalb vorgeordnet, weil sich die möglichen Konflikte auf der Handlungsebene im Rahmen der systemisch programmierten Alternativen bewegen müssen, wenn ein funktionales Ergebnis erzielt werden soll.

Damit soll nun nicht behauptet werden, daß Politik im Sinne einer Auswahl aus verschiedenen Handlungsalternativen auf kommunaler Ebene nicht möglich ist. Jedoch ist das Alternativen-Spektrum erheblich eingeschränkt. Um diese noch verbleibenden Alternativen konkurrieren nun die Parteien, Interessengruppen, einzelne Mächtige und seit einigen Jahren auch Bürgerinitiativen. Institutionalisierte Partizipationsformen wie Hearings, Teilöffentlichkeiten³³⁾, Beteiligung nach dem Städtebauförderungsgesetz, Advokatenplanung³⁴⁾, Bürgerforen usw. sind ebenfalls hier einzuordnen. Es ist deshalb zu vermuten — und ich sehe gegenwärtig weder theoretische noch empirische Argumente, die diese Vermutung widerlegen —, daß die Wirkungen von Partizipation — zumindest was die Ergebnisse von Entscheidungen anbetrifft — die herrschenden Interessen, also konkret die Dominanz ökonomischer Interessen, kaum gefährden und erst recht nicht überwinden können. Ich sage dies jedoch keineswegs, um

³²⁾ Das Partizipationskonzept der Beteiligung der Bürger im Rahmen von sog. „Teilöffentlichkeiten“ wurde von Hartmut Großhans entwickelt. Vgl. dazu dessen Buch: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung. Möglichkeiten der Partizipation, Düsseldorf 1972.

³⁴⁾ Advokatenplanung beinhaltet, daß Fachleute die Interessen weniger privilegierter Gruppen bei Planungen gegenüber Rat und Verwaltung als Anwälte vertreten. Vgl. dazu als Übersicht meinen Beitrag in: v. Alemann, a. a. O., S. 108 ff., sowie grundlegend: Paul Davidoff, Anwaltsprinzip und Pluralismus in der Planung, in: Lauritzen, a. a. O., S. 149—173; Lisa R. Peattie, Überlegungen zur Anwaltsplanung, ebenda, S. 174—191; Klaus Körber/Walter Siebel, Versuche mit parteilicher Planung, in: C. Wolfgang Müller/Peter Nimmermann, Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971, S. 146—158.

³³⁾ Helmut Wollmann, Das Städtebauförderungsgesetz als Instrument staatlicher Intervention — wo und für wen?, in: Leviathan 2, 1974, S. 200.

die Bemühungen um Partizipation gering zu schätzen, sondern um Schwarzmalereien auf der einen und übertriebenen Hoffnungen — die von einer neuen Qualität von Politik sprechen, die sich über die beginnende partizipatorische Demokratie in den demokratischen Sozialismus fortsetze³⁵⁾ — auf der anderen Seite entgegentreten.

Man könnte und müßte nun an dieser Stelle noch diskutieren, welche Einflußmöglichkeiten Partizipation innerhalb des systemisch vorgegebenen Handlungsrahmens in Konkurrenz zu (oder im Verein mit) den Interessengruppen usw., also innerhalb der kommunalen *Machtelite*, verbleibt. Dies kann jedoch hier aus Platzgründen nicht geleistet werden^{35a)}.

III. Wirkungen auf die Beteiligten

Unter der Fragestellung, ob Partizipation zum Abbau von Herrschaft (und nicht nur zur Kontrolle von Machtmißbrauch bzw. punktueller Auflösung von Macht) führen wird, ist die Frage nach den Wirkungen von Partizipation auf die Partizipanten zentral. Wenn meine bisherige Analyse auch nur annähernd zutrifft, dann sind Wirkungen, die die strukturelle Asymmetrie der Interessenberücksichtigung durchbrechen könnten, nur möglich durch einen erhöhten Legitimationsdruck. Das bedeutet, daß das kritische Potential der Bevölkerung gegen strukturelle Herrschaft entschieden wachsen müßte.

Zur Hoffnung auf eine solche nicht nur formal aktivierende, sondern inhaltlich politisierende Entwicklung bestand noch vor wenigen Jahren kaum Anlaß. Mit dem Auftreten der Partizipationswelle keimte jedoch wieder die Hoffnung, daß Partizipation bei den Beteiligten „durch Lernen im sozialen Feld selbst“³⁶⁾ die „politische Sozialisation“³⁷⁾ vorantreibt. Einige Autoren versprechen sich davon den „Erwerb neuer, relativ stabiler politischer Handlungsmuster“³⁸⁾, wobei die „Umsetzung theoretischer Einsicht in Handlung determinierende Zielsetzungen“³⁹⁾ „zu einer Veränderung der Handlungsstruktur von Individuen überhaupt führen“⁴⁰⁾ soll. Diese Annahmen

sind dann zumeist Grundlage einer Veränderungsstrategie, die auf einen nachhaltigen Lern- und Bewußtseinsprozeß durch Partizipation — insbesondere wenn sich diese spontan vollzieht, wie etwa bei Bürgerinitiativen — vertraut.

Ein solcher Optimismus erscheint jedoch keineswegs immer gerechtfertigt. Es liegen nämlich weder auch nur halbwegs gesicherte Ergebnisse über den langfristigen Politisierungseffekt von Bürgerinitiativen vor, noch wird bei solchen hoffnungsvollen Ansätzen die Frage geprüft, in welchem Maße die bei Erwachsenen nach psychologischen Erkenntnissen doch relativ stabilen Verhaltensstrukturen überhaupt noch veränderbar sind. Doch selbst wenn man die Möglichkeiten politischer Sozialisation auch bei Erwachsenen generell nicht geringschätzt, erscheint die Annahme einer Bewußtseins- und Verhaltensänderung sehr hypothetisch, zumindest dann, wenn dieser Lernprozeß weite Bevölkerungskreise erfassen soll. Es dürften sich ebensoviele Beispiele anführen lassen für die These, die durch die verschiedenen Formen der Planungsbeteiligung erreichbare politische Sozialisation könne „nur eine individuelle und psychische“⁴¹⁾ sein, nämlich „die der aktiven Mitglieder“⁴²⁾, womit dann ein Bevölkerungskreis erreicht werden würde, der erstens sehr klein sein und zweitens im Verhältnis zur übrigen Bevölkerung sowieso einen höheren Grad an politischem Bewußtsein aufweisen dürfte.

Dies ist natürlich bei allen Einschränkungen nicht gering zu schätzen. Denn zumindest im Sinne von demokratischer Kontrolle ist die unzweifelbar festzustellende Erhöhung der

³⁵⁾ Vgl. etwa Vilmar, a. a. O.

^{35a)} Diese Frage untersuchen wir im Rahmen der „Studiengruppe Partizipationsforschung“ gegenwärtig an einem konkreten Fall in einer Kleinstadt.

³⁶⁾ Hans-Eckehard Bahr, Gesellschaftliche Bedingungen des Friedens, in: ders. (Hrsg.), Politisierung des Alltags — Gesellschaftliche Bedingungen des Friedens, Darmstadt und Neuwied 1972, S. 19.

³⁷⁾ Ebenda.

³⁸⁾ Peter Büchner/Ursula Scheffer/Brigitte Schrey, Bürgerinitiativen im Bildungssektor. Überlegungen zu ihrer politischen Funktion und ihrem Stellenwert im gesellschaftlichen Prozeß, in: beitrifft: erziehung, 5, 1972, 12, S. 22.

³⁹⁾ Ebenda, S. 23.

⁴⁰⁾ Ebenda.

⁴¹⁾ Helga Faßbinder, Bürgerinitiativen und Planungsbeteiligung im Kontext kapitalistischer Regionalpolitik, in: Kursbuch 27, Berlin 1972, S. 80.

⁴²⁾ Ebenda.

Sensibilität für politisch-administratives Fehlverhalten in den Städten und Gemeinden, auch wenn sie nur wenige erfaßt, von großer Bedeutung. Einerseits können so allzu grobe Fehlplanungen und Verletzungen grundlegender Bedürfnisse der Bürger verhindert werden. Und auch bei Maßnahmen, die direkt wirtschaftlichen Interessen dienen, kann durch Partizipation erreicht werden, daß die Interessen der Bürger — etwa durch Umweltschutzmaßnahmen — berücksichtigt werden. Für die Betroffenen ist das von unmittelbarer Bedeutung, was in der akademischen Diskussion bisweilen übersehen wird. Deshalb scheint mir die Hypothese plausibel, daß erfolgreiche Partizipation (im Sinne der Abwehr grober Beeinträchtigung von Bevölkerungsinteressen) die Bereitschaft der Bürger stärkt,

sich im Falle unmittelbarer Betroffenheit kurzfristig politisch zu engagieren.

Andererseits werden Verwaltung und Politiker durch eine Institutionalisierung von Partizipation und besonders durch die stets virulente Möglichkeit des massiven Bürgerprotestes zu mehr Offenheit und Kooperation mit dem Bürger gezwungen. Ob daraus jedoch eine die bestehenden Herrschaftsstrukturen durchbrechende und einem demokratischen Sozialismus zustrebende Entwicklung abgeleitet werden kann, scheint mir aufgrund der dargestellten Überlegungen mehr als zweifelhaft. Das Pferd mag in die Mauern Trojas eingezogen werden, aber die im Bauch des Pferdes sind noch zu schwach, um nach draußen zu gelangen, und von außen wird es niemand öffnen.

Ulrich von Alemann: Demokratisierung der Gesellschaft. Positionen und Begründungszusammenhänge.

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/75, S. 3—16

Seit dem Ende der sechziger Jahre und im Zuge der Studentenbewegung wird auch in der Bundesrepublik eine vehemente Debatte in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit über Demokratisierung, Partizipation und Mitbestimmung geführt. Der Analyse dieser Debatte soll dieser Beitrag dienen.

Ein erstes Ergebnis zeigt, daß es sich hier keineswegs um etwas völlig Neues handelt. Eine gesamtgesellschaftliche Demokratisierung ist seit der amerikanischen und französischen Revolution eine politische Forderung zuerst des liberalen Bürgertums, später der Arbeiterschaft gewesen. Ein zweites Ergebnis der Analyse liegt darin, daß sich diese Diskussion keinesfalls einfach zweiteilen läßt in Gegner rechts und Befürworter links von der politischen Mitte. Vielmehr existiert eine beträchtliche Zahl unterschiedlicher Einschätzungen der Möglichkeiten und Grenzen von Demokratisierung in der Gesellschaft. Im Hauptteil dieses Beitrages wird der Versuch unternommen, mit Hilfe von sieben Positionen diese Begründungszusammenhänge klar voneinander abzugrenzen. Jede Argumentation wird dargestellt nach a) dem zugrunde liegenden Demokratiebegriff, b) den angenommenen Ursachen und Begründungen von Partizipationsförderungen und c) den erwarteten Wirkungen und Funktionen von Partizipation bzw. Demokratisierung.

Im Schlußteil wird versucht, aus dem aktuellen Stand der Demokratisierungsdebatte sowie aus Forderungen an eine engagierte Politik- und Sozialwissenschaft Konsequenzen für die sich entwickelnde Partizipationsforschung abzuleiten.

Henning von Vierегge: Technostruktur und Partizipation

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/75, S. 17—27

Die Demokratiediskussion wurde durch die Kritik an den elitären Demokratietheorien, die Rückbesinnung auf „klassische“ Demokratiepostulate und deren Verknüpfung mit der Sozialismusdebatte neu belebt. Es geht nun um Konzeptionen einer „partizipatorischen“ Demokratie.

Um die Bedingungen, d. h. die Potentiale und Restriktionen einer Ausweitung von Partizipation in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen systematisch erfassen zu können, wird vorgeschlagen, zwischen individuellen und strukturellen Bedingungen zu unterscheiden und von den letzteren insbesondere die „systemischen“ (die politisch/ökonomischen) und die technostrukturellen zu beachten. In der Partizipationsdiskussion ist vor allem die Bedeutung der technostrukturellen Bedingungen bisher zu wenig gesehen worden. Diese zeichnen sich durch gegenläufige, sich verschärfende Tendenzen (nicht: Sachzwänge!) aus, und zwar sowohl z. B. zentralen Machtausübung wie zur Partizipation. Diese Annahme wird am Beispiel der staatlichen Forschungspolitik in der Bundesrepublik zu belegen versucht. In diesem Zusammenhang wird anhand der sogenannten Leitlinien-Diskussion — der Diskussion um die Mitbestimmung in den staatlichen Großforschungszentren — auf die Gefahr verwiesen, die primär an der „Funktionalität“ ausgerichtete Partizipationskonzepte in sich bergen, weil sie zur Bildung neuer sozialer Klassen beitragen können. Eine „Theorie der Partizipation“ — so wird abschließend festgestellt — steht noch aus.

**Wilfried Nelles: Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation.
Zum Verhältnis von Systemstrukturen und Beteiligungschancen auf kommunaler
Ebene**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 7/75, S. 28—38

Ansatzpunkt des Beitrages ist die Frage, ob die durch die vielfältigen Partizipationsbestrebungen der letzten Jahre entfachten Hoffnungen auf eine grundlegende Demokratisierung unserer Gesellschaft gerechtfertigt sind oder fundamentale Strukturbedingungen politischen Handelns übersehen. Diese Frage wird für den Bereich der Kommunalpolitik insbesondere unter dem Gesichtspunkt geprüft, ob sich durch verstärkte Partizipation für die jeweilige Gemeindebevölkerung — und hier insbesondere für den sozial schwächeren Teil — neue und bessere Chancen einer Berücksichtigung ihrer Interessen eröffnen.

Dazu ist zu untersuchen, welchen Voraussetzungen kommunalpolitisches Handeln unterliegt. Zunächst wird ein Wandel im Verwaltungshandeln festgestellt: Im Zuge des großen Aufgabenzuwachses und die — insbesondere durch die im letzten Jahrzehnt stark zunehmenden Planungsaufgaben — erfolgte Politisierung der Verwaltung werden für diese neue Rationalitätskriterien wirksam. Neben das hergebrachte bürokratische Rationalitätsmuster tritt zunehmend ein Rationalitätsdenken, das nicht nur auf Einhaltung von Regeln, sondern auf die Funktionalität der Ergebnisse des Handelns gerichtet ist. Es wird die These vertreten, daß Partizipation als Mittel zur Erzielung von politischem Konsens bei den Betroffenen die Funktionalität der Ergebnisse politisch-administrativen Handelns gewährleisten soll.

In einem zweiten Schritt wird dann festgestellt, daß die Inhalte von Kommunalpolitik weniger dem Gestaltungswillen der Kommunalpolitiker, auch nicht primär der Verwaltung oder gar der partizipierenden Bürgerschaft, sondern zum großen Teil strukturellen Bedingungen unterliegen. In erster Linie wird Kommunalpolitik durch zentrale Einflüsse der Landes- und zunehmend auch der Bundesregierung sowie durch den in der kommunalen Finanzstruktur verankerten Einfluß der örtlichen Wirtschaft bestimmt. Damit sind die wichtigsten Entscheidungen in ihren Grundzügen schon im voraus geprägt, bevor es zum konkreten Willensbildungsprozeß zwischen den Politikern, der Verwaltung und den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen kommt. Partizipation wird also nur im Rahmen vorgegebener Alternativen möglich sein, womit den Hoffnungen auf eine „partizipatorische Demokratie“ eher skeptisch entgegenzutreten ist.