

# aus politik und zeit geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Klaus von Beyme  
Neuere  
Entwicklungstendenzen  
von Theorien der Politik

George K. Romoser  
Politische Partizipation  
in westlichen Demokratien

Wilhelm Bleek  
Zur Entwicklung  
der vergleichenden  
Deutschlandforschung

ISSN 0479-611 X

B 38/84

22. September 1984

Klaus von Beyme, Dr. phil., geb. 1934; Professor für Politikwissenschaft an der Universität Heidelberg; 1973—1975 Präsident der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft; 1982—1985 Präsident der International Political Science Association.

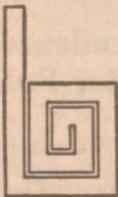
Veröffentlichungen u. a.: Die Parlamentarischen Regierungssysteme in Europa, München 1973<sup>2</sup>; Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1974<sup>2</sup>; Ökonomie und Politik im Sozialismus, München 1977<sup>2</sup>; Interessengruppen in der Demokratie, München 1980<sup>5</sup>; Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981<sup>3</sup>; Parteien in westlichen Demokratien, München 1982; Die politischen Theorien der Gegenwart, München 1984<sup>5</sup>.

George K. Romoser, Dr. rer. pol., geb. 1929; Professor für Politische Wissenschaft an der University of New Hampshire (USA); zuvor Lehrverpflichtungen an der Ohio State University, der Indiana University, dem Connecticut College, dem Bologna Center der John Hopkins University, Bologna (Italien), der Universität Mainz, dem Geschwister-Scholl-Institut München sowie der Universität Mannheim; seit 1968 Vorsitzender der amerikanischen „Conference Group on German Politics“.

Veröffentlichungen u. a.: Change in West German Politics After Erhard's Fall, in: W. G. Andrews (Ed.), European Politics: The Dynamics of Change, New York 1969; Politische Opposition zwischen Konsens und Instabilität, in: H. Oberreuter (Hrsg.), Parlamentarische Opposition, Hamburg 1974; zus. mit H. G. P. Wallach, West German Politics in the Mid-Eighties-Crisis and Continuity (erscheint demnächst).

Wilhelm Bleek, Dr. phil., Dr. rer. pol. habil., geb. 1940; Professor für Politische Wissenschaft (Politische Systeme in Deutschland: Bundesrepublik Deutschland und DDR) an der Ruhr-Universität Bochum; im kanadischen Studienjahr 1984/85 Gastprofessor für Deutschlandstudien an der University of Toronto.

Veröffentlichungen u. a.: Von der Kameraausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert, Berlin 1972; (mit Kurt Sontheimer) Die DDR. Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Hamburg 1979<sup>5</sup>; zahlreiche Aufsätze zum öffentlichen Dienst, zur DDR- und Deutschlandpolitik.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion:

H. Ehmke, P. Lang, Dr. G. Renken, K.-H. Resch, Dr. K. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 62—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 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.

# Neuere Entwicklungstendenzen von Theorien der Politik

## I. Intellektuelle Stile und die Entwicklung der politischen Theorien

Überblicke über Tendenzen der modernen politischen Theorie konzentrieren sich meistens auf die USA, die mehr Politikwissenschaftler in der Lehre an Universitäten einsetzen als der Rest der Welt zusammen und auf internationalen Kongressen in der Regel von einem Drittel bis zur Hälfte aller Teilnehmer stellen<sup>1)</sup>. In qualitativer Hinsicht ist das amerikanische Übergewicht in der Disziplin noch größer. David Eastons Überblick über die Politikwissenschaft in den Vereinigten Staaten kann daher als paradigmatisch für die Entwicklung der Disziplin in der westlichen Welt angesehen werden<sup>2)</sup>. Dennoch gibt es signifikante Unterschiede zum amerikanischen Modell im Bereich der politischen Theorie westlicher Länder. Diese Unterschiede resultieren vor allem aus nationalen kulturellen Traditionen und den innenpolitischen Herausforderungen der politischen Systeme in ihrer Widerspiegelung in politischer Theorie.

Die traditionelle und historische Komponente könnte durch eine Typologie simplifiziert werden, wie sie Johan Galtung<sup>3)</sup> entwickelt hat. Vier dominante intellektuelle Stile werden in den Sozialwissenschaften unterschieden. Um sie nicht allzu sehr mit einzelnen Ländern zu identifizieren, sind ihnen verfremdete Namen gegeben worden: „saxonisch“, „teutonisch“, „gallisch“ und „nipponisch“. Außer dem letzten umfassen alle Typen mehrere Länder. Der gallische Stil wird für die romanischen Länder schlechthin für typisch erklärt. Der teutonische Stil scheint nicht nur in den deutschsprachigen Ländern zu überwiegen,

sondern breitete sich aufgrund kultureller Einflüsse seit dem 19. Jahrhundert und marxistischer Denkweisen nach dem Krieg in ganz Osteuropa aus. Galtung sah in diesen Stilen „Idealtypen“, nicht deskriptive empirische Kategorien. Thomas Kuhn hatte einst angenommen, daß wissenschaftliche Theorieentwicklung sich nicht schrittweise (inkremental), sondern eher durch radikale Änderung der metatheoretischen Prämissen wandelt — unter der Bezeichnung „Paradigmawechsel“ zusammengefaßt und inzwischen für jede kleinere modische Neuheit reichlich überstrapaziert<sup>4)</sup>. Die Typologie intellektueller Stile könnte als weitere Modifikation dieser These benutzt werden, weil sie Konstanten im Verhalten von Wissenschaftlern und in der Theoriebildung annimmt, die nur selten einem revolutionären Paradigma-Wandel ausgesetzt sind. Kuhns Theorie hat sich ohnehin in der Geschichte der Naturwissenschaften besser bewährt als zur Erklärung des Wandels von Theorien in den Sozialwissenschaften<sup>5)</sup>. Durch die Policy-Analyse sind die langzeitlichen kulturellen und intellektuellen Verhaltensstile auch zur Erklärung, wie Politik gemacht wird, zunehmend wieder in den Blick gekommen<sup>6)</sup>. Die Erforschung von Policy-Stilen hat einen ähnlichen Impetus wie Galtungs Typologie: Die historische Dimension dauerhafter nationaler und regionaler Traditionen im Verhalten von Entscheidungsträgern und ihren wissenschaftlichen Politikberatern wird wieder in die Kurzzeitperspektive kleiner Implementationsschritte integriert.

Wendet man Galtungs Typen auf die Politikwissenschaft im engeren Sinn an, so gibt es kein angelsächsisches Muster mit allen von Galtung erwähnten Aspekten. Die USA und

<sup>1)</sup> J. E. Trent, Institutional Development, in: W. G. Andrews (Ed.), International Handbook of Political Science, Westport (Conn.) — Greenwood 1982, S. 34—46.

<sup>2)</sup> D. Easton, Political Science in the United States. Past and Present 1983, erscheint demnächst in: International Political Science Review, 1984.

<sup>3)</sup> J. Galtung, Struktur, Kultur und intellektueller Stil, in: Leviathan, (1983) 3, S. 303—338; ders., Methodology and Ideology, Kopenhagen 1977.

<sup>4)</sup> Th. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, Chicago (Ill.) 1962.

<sup>5)</sup> Vgl. K. von Beyme, Die politischen Theorien der Gegenwart, München 1984<sup>2</sup>, S. 272ff.

<sup>6)</sup> J. Richardson (Ed.), Policy Styles in Western Europe, London 1982.

Großbritannien sind vor allem in der Interaktion von Sozialwissenschaften, Gesellschaft und Politik ziemlich unterschiedlich. Trotz einer gewissen Neigung zur Vorherrschaft des deduktiven Denkens in Deutschland und in der Sowjetunion haben beide Länder im Wissenschaftsstil im übrigen nur wenig gemeinsam. Sozialismus und Marktwirtschaft erklären die Varianz. Es wäre auch verwunderlich, wenn nach über 60 Jahren forcierter sowjetischer Wissenschaftspolitik kein großer Unterschied zu den von Deutschland übernommenen Denktraditionen festzustellen sein sollte. Auch die drei wichtigsten romanischen Länder, Frankreich, Italien und Spanien, zeigen starke Abweichungen aufgrund unterschiedlicher historischer Traditionen. Dennoch sind diese Idealtypen nicht wertlos bei der Suche nach dem Einfluß außerwissenschaftlicher Faktoren, welche die Theorieentwicklung im Fach Politikwissenschaft in verschiedenen Systemen mitgeprägt haben. Die wichtigsten von ihnen sind:

- der Einfluß langfristiger politischer Trends auf die Theoriebildung, vor allem in der Mobilisierungsphase der sechziger und siebziger Jahre;
- institutionelle Faktoren wie das Erziehungssystem, in dem die Disziplin verankert ist;
- typische professionelle Hürden für Politologen in einzelnen Systemen und die Relevanz dieser Wissenschaft im politischen Prozeß;
- das intellektuelle Klima verschiedener Länder.

Der „teutonische Stil“ wurde im 19. Jahrhundert, vor allem wegen der starken Irrelevanz der Sozialwissenschaften im System und einer für Westeuropa ungewöhnlich scharfen Trennung der kulturellen und politischen Eliten, (nicht durch Zufall) in Deutschland entwickelt. In den sozialistischen Ländern ist die Vorherrschaft der deduktiven unpragmatischen Denkweise ebenfalls kein Zufall, aber aus einem gegenteiligen sozialen Grund wie im alten Deutschen Reich: Da die Ideologie eine dominante Rolle im System spielt, ist die Theoriebildung weitgehend Variation der parteilichen *Zielkultur* und trägt zur Vorherrschaft eines deduktiven Denkens bei, das nur mit Mühe in die „Transfer“-Kultur für den täg-

lichen Bedarf zu überführen ist. In Deutschland ist die relative Bedeutungslosigkeit der Sozialwissenschaften nach der Phase der Reformeuphorie im Zeichen der Tendenzwende noch immer evident. Aber auch in anderen Ländern ändert an diesem Zustand selbst der Umstand nicht viel, daß Politiker mit politikwissenschaftlicher Ausbildung die höchsten Ämter der Macht übernehmen, wie etwa Pierre Trudeau in Kanada oder Helmut Kohl in der Bundesrepublik (Kohl chiffriert im Volkshandbuch des Deutschen Bundestages diesen Teil seiner Vergangenheit vielleicht nicht zufälligerweise als „Studium der Rechts-, Sozial- und Staatswissenschaften“).

Auch in den angelsächsischen Ländern, in denen die Politikwissenschaft dem Anspruch des Galtungstypus als pragmatisch, wenig theoretisch, dafür aber stärker problemorientiert überwiegend gerecht wird, hat die Politikwissenschaft durch die szientistische Entwicklung der Disziplin vor allem in Amerika an Einfluß verloren, was deutlich in dem geringen Einfluß der meisten Professoren des Faches im politischen Beratungsprozeß zum Ausdruck kommt. Gewiß, einzelne Professoren haben sogar in der traditionell eher antiintellektuell gestimmten politischen Elite Amerikas großen Einfluß erlangt, so daß beispielsweise ein Spottvogel einmal versuchte, die Differenzen der amerikanischen Außenpolitik der siebziger Jahre aus den Streitigkeiten zweier berühmter Harvard-Politologen (Elliot und Friedrich) zu erklären. Ihre Meinungsverschiedenheiten, so die These, schienen sich bei ihren Schülern Kissinger und Brzezinski in Außenpolitik umzusetzen. Sicherlich ist dies eine bewußte Übertreibung, doch sie zeigt, daß auch in Amerika einigen Politologen der Durchbruch in höchste Ämter gelingt. Die Mehrzahl der Politologen aber hat noch weniger Einfluß und Politikberatungsinteresse als unter den europäischen Kollegen üblich.

Französische Professoren sind auch nicht eben einflußreich in der Politik, aber sie haben partiell diese Schwäche durch eine ungewöhnliche Stellung in den Medien kompensieren können, wie sie etwa Raymond Aron, Maurice Duverger oder Alfred Grosser lange genossen. Die „Intellokraten der Macht“ aber sind auch in Frankreich nur die Mystifikation

Dominante Denkstile	Saxonisch		Nipponisch	Gallisch	Teutonisch	
Charakteristika	pragmatisch-induktiv produziert Hypothesen		rhetorisch-stilistisch		theoretisch-deduktiv produziert Theorien	
Typische Fragen in Diskussionen	Wie operationalisieren Sie das?		Wer ist Ihr Lehrer?	Könnten Sie das in gutem Französisch ausdrücken?	Wie können Sie das stringent ableiten von...?	
Dominante Länder	USA	Großbritannien	Japan	Frankreich	Deutschland	UdSSR
Zahl der politikwissenschaftlichen Forscher	6 000	800	886	550	860	568
Dominanz der Ansätze	behavioralistisch, Post-Behavioralisten eine Minderheit	traditionell, historisch und Institutionen-orientiert, Behavioralisten eine kleine Minderheit			fragmentiert Neomarxisten und Kritische Schule eine relevante Minderheit	marxistisches Monopol
Entwicklung als Reaktion auf die Kulturrevolution der 1960er und 1970er Jahre	Radikale in der Minderheit, mainstream blieb dominant			Neomarxisten vor allem in Nachbardisziplinen (Soziologie, Philosophie)	regionale Fragmentierung verstärkt durch Föderalismus	kein Einfluß
Konsequenzen für die Professionalisierung	Wettbewerb von privaten Universitäten und Institutionen (AEI, Brookings etc.)		universitätszentriert	Wettbewerb von Institutionen des Akademie-Typs (z. B. CNRS)	universitätszentriert	Akademiezentriert
Karriereaussichten der Studenten in der Verwaltung	möglich, aber nicht für die Mehrheit			Zugang zur Spitzenbürokratie	irrelevant	Teil staatlicher Kaderpolitik
Möglichkeiten der Politikberatung	wenige, aber wichtige Rollen			Einfluß mehr über Medien oder Bürokratie	Einfluß sehr begrenzt	großer regulär vorgesehener Einfluß durch Zuarbeit für Politiker

einiger Journalisten<sup>7)</sup>. Empirische Studien über den „state-of the arts“ des Faches in Frankreich zeigen eher, daß nur einige wichtige Gestalten der Politologie — als „hommes carrefour“ bezeichnet — selbst im engeren Rahmen der intellektuellen Szene des Landes eine bedeutendere Rolle spielten. Sie hatten zudem immer mit Konkurrenzdisziplinen etablierterer Fächer wie Soziologie, Philosophie oder Geschichte zu kämpfen, die ebenfalls kompetent über politische Fragen zu urteilen vermochten<sup>8)</sup>.

Der Beitrag der szientistischen und an den exakten Naturwissenschaften geschulten Teile der Politikwissenschaft zur wachsenden Einflußlosigkeit der Disziplin im öffentlichen Raum entwickelte sich aber keineswegs geradlinig, auch nicht in Amerika. Die „Kulturrevolutionen“ Ende der sechziger und Anfang der siebziger Jahre fanden ihren Niederschlag in der *post-behavioralistischen Revolte* in den Sozialwissenschaften vieler Länder. Die Grundkonzepte dieser Paradigmenrevolution wurden jedoch überwiegend nicht im engeren Fach Politikwissenschaft entwickelt, sondern eher von Philosophen, Soziologen und anderen Fächern, die stärker zur abstrak-

ten Theoriebildung neigten als das generell anwendungsbezogene Fach Politikwissenschaft.

Die Postbehavioralisten aber sind nicht zur Mehrheit in den Sozialwissenschaften geworden. Ein Paradigmawechsel im strengen Sinne Kuhns fand nicht statt — und wo er stattzufinden schien, kam es zur Wiederbelebung konservativ-normativer Strömungen. Die von einigen Vordenkern der amerikanischen Opposition, die sich im sogenannten „Caucus“ zusammengeschlossen hatte<sup>9)</sup>, beschworene „dialektische Entwicklung“ ist nicht sehr erhellend. Dialektische Entwicklung ist zumindest klar richtungsgebunden, während in den meisten Ländern eher eine ganz undialektische Tendenzwende nach den Aufbruchsjahren die Richtung der Entwicklung nicht klar erkennen ließ. Wo neue Paradigmen entwickelt wurden, erfaßten sie nur partiell die Politikwissenschaft und wurden wie der Strukturalismus, die Hermeneutik oder die Soziobiologie in anderen Disziplinen entwickelt. Selbst in Amerika gab es eine Zeitlang die Tendenz, die politische Theorie mehr und mehr aus der Disziplin herauszudefinieren<sup>10)</sup>.

## II. Metatheorien und der Paradigmenwechsel in der politischen Theorie

Nach dem Abklingen der postbehavioralistischen Revolte fehlte ein zündender Ausdruck für die Vielfalt der Tendenzen. Man behalf sich mit dem Notbehelf, die Phase „post-post-behavioralistisch“ zu nennen. Diese war gekennzeichnet durch die Aufgabe der großen theoretischen Debatten und die Reprofessionalisierung der Disziplin. Die großen Dispute zwischen Kritischen Rationalisten (vulgo: Neopositivisten) und kritisch-dialektischen Wissenschaftlern im Gefolge der Frankfurter Schule, die Habermas-Luhmann-Debatte oder die Poulantzas-Miliband-Auseinandersetzung, um die großen Fragen der Systementwicklung und -interpretation endeten in Ermü-

dungs- und Wiederholungserscheinungen. Neue Trends führten zur Wiederannäherung früher ausdifferenzierter wissenschaftlicher Subkulturen, die vielfach das Gespräch miteinander aufgegeben hatten und sich in getrennten Zitatkartellen isolierten. Nicht daß die metatheoretischen Positionen der Schulen verschwunden wären, aber deduktive Marxisten wie deduktive und induktive Untergruppen des positivistischen „mainstreams“ kamen zu einem schweigenden Konsens, daß wieder Themen von politischer Relevanz, aber in empirischer Absicht und auf der

<sup>7)</sup> H. Hamon/P. Rotman, *Les intellocrates. Expédition en haute intelligentsia*, Paris 1981, S. 29.

<sup>8)</sup> J. Leca, *La science politique dans le champ intellectuel français*, in: *Revue française de science politique*, (1982), S. 653—678; P. Favre, *France*, in: W. G. Andrews (Ed.), (Anm. 1), S. 154—168.

<sup>9)</sup> M. Haas/ Th. L. Becker, *The Behavioral Revolution and After*, in: M. Haas/H. S. Kariel (Eds.), *Approaches to the Study of Political Science*, Scranton (Penn.) 1970, S. 479.

<sup>10)</sup> J. G. Gunnell, *Political Theory: The Evolution of a Sub-Field*, in: A. W. Finifter (Ed.), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington (DC) 1983, S. 28f.

Ebene von Theorien mittlerer Reichweite behandelt werden müssen, um das Gespräch zu befruchten. In vielen Fällen traf man sich auf dem Gebiet der Politikfeldanalyse.

Das positivistische und empirische Mittelfeld blieb dominant, aber auch hier kam es zu stärkerer Ausdifferenzierung. Von jeher kreiste das analytische Denken um zwei Pole, die mit den Namen Emile Durkheim und Max Weber in der Soziologie exemplifiziert werden könnten. Durkheim sah in sozialen Fakten „Dinge“ (choses) — Weber betonte die Selektion von Tatsachen durch Wertbezug. Durkheims Ansatz führte zu einem sozialwissenschaftlichen Modell, Webers Ansatz zur Typologie — nur in der Idealtypenlehre gibt es eine Annäherung zwischen beiden Verfahren. Das Erkenntnisinteresse bleibt gleichwohl unterschiedlich: Im modelltheoretischen Ansatz wird nach zureichenden Gründen gesucht, oder es werden wenigstens durch Korrelation wahrscheinliche Zusammenhänge aufgedeckt. Webers historisch-soziologische Betrachtungsweise versucht mehr historische Komplexität zu erhalten und führt daher meist zu weniger eindeutigen kausalen Zuschreibungen, sondern eher zu einer konfigurativen Gesamtanalyse. Durkheim fahndete nach hochspeziellen Zusammenhängen zwischen Protestantismus und Selbstmordraten, Weber setzte sich mit dem viel globaleren Problem der Zusammenhänge von Kapitalismus und Protestantismus auseinander. Der erste Ansatz bevorzugt im Vergleich die *Konkordanzmethode*, die nach Übereinstimmungen sucht. Weber war geradezu besessen von der *Divergenzmethode* und suchte immer neue abweichende Fälle zur Begründung der Entstehung von sozialen Phänomenen wie der Stadt, der Bürokratie oder des Kapitalismus. Das Modelldenken ist stärker an der Kontrolle und Beherrschung sozialer Prozesse interessiert, die bei gut angelegter Forschung möglich erscheint, ohne daß wir die ganze unendlich komplexe historisch-soziale Wirklichkeit sichten, die Max Weber umtrieb. Der typologische Ansatz hingegen birgt die Gefahr eines Dezisionismus, eines trotzigen aber beliebigen „Dennoch“, angesichts grundsätzlich mehrerer Alternativen von Handlungsmöglichkeiten, die aufgrund der Analyse offenzustehen scheinen<sup>11)</sup>.

Im Felde der makropolitischen Theorien finden sich die meist unbewußten Durkheimianer in den Theorien über Modelle rationaler Wahlentscheidung und kollektiven Verhaltens. Es besteht eine Tendenz zu einer der Varianten elitärer Demokratietheorien, die stark auf das Elitenverhalten abgestimmt sind. Die Weberianer hingegen sind weniger interessiert an Modellen, die Voraussagen zulassen. Durkheims Tradition spricht etwa aus einem Satz der bekanntesten der frühen ökonomischen Demokratietheorien von Anthony Downs: „Theoretische Modelle sollten hauptsächlich durch die Genauigkeit ihrer Voraussagen und weniger aufgrund der Wirklichkeitstreue ihrer Annahmen getestet werden.“<sup>12)</sup> Weberianer würden stärker an der Wiedergabe der Wirklichkeit als an Prognosen zur Steuerung politischer Prozesse interessiert sein, selbst wenn die Idealtypen bei Weber keine schematische Generalisierung einer bloß deskriptiv erfaßten Wirklichkeit sein sollen. So groß die Unterschiede im einzelnen im empirisch-analytischen Mittelfeld — die hier dichotomisch vereinfacht wurden — auch sein mögen, beide Traditionen streben nach wertfreier Wissenschaft.

Dennoch haben die großen politisch-normativ motivierten Grundsatzdebatten der sechziger und siebziger Jahre Spuren auch in der Haltung von Wissenschaft zu Werten hinterlassen. Die unreflektierte Hinnahme einer kruden Vielzahl von Fakten, die bei den älteren Positivisten, Behavioralisten und Empiristen vorherrschte, ist durch die Rezeption der deduktiven Postulate des Kritischen Rationalismus in der Forschung vielfach überwunden worden. Analytische Sozialwissenschaftler anerkannten — parallel zum, wenn auch unabhängig vom Marxismus in seinen aufgeklärten Varianten —, daß Theorien nicht nur funktionale Konstrukte sind, um einen Weg ins Dickicht der verwirrenden Vielfalt von Fakten zu schlagen, sondern, daß sie auch „realistische Konzeptionen der Welt“ darstellen können<sup>13)</sup>. Die Modelltheoretiker in der

<sup>11)</sup> Die Folgen dieser Dichotomie für die Partienteilnahme sind näher ausgeführt in: K. von Beyme, Theoretische Probleme der Parteienforschung, in: PVS 24 (1983) 3, S. 241—252.

<sup>12)</sup> A. Downs, An Economical Theory of Democracy, New York 1957, S. 22.

<sup>13)</sup> J. G. Gunnell, Political Science and the Theory of Action. Prolegomena, in: Political Theory, (1979), S. 81.

Durkheim-Tradition waren offener für diese Konzeption von Theorie als andere. Aber auch die Weberianer — selbst wenn die Mehrheit nur die Makrosoziologie Webers übernahm, ohne sich um seine wissenschaftstheoretischen Schriften zu kümmern — verkannten zunehmend nicht, daß Theorien „Realität“ konstituieren. Die bloß instrumentelle Konzeption, daß Theorien austauschbare Instrumente der Analyse sind, die viele frühe Behavioristen von der Philosophie des amerikanischen Pragmatismus übernommen hatten<sup>14)</sup>, wurde unter dem Einfluß von Poppers Kritischem Rationalismus überwunden und kam als „gesunkenes Kulturgut“ auch in der Politikwissenschaft an, die sich wenig um die metatheoretischen Grundlagen ihres Tuns sorgte. Das Etikett der Linken für diesen mainstream, der als „positivistisch“ rein negativ klassifiziert wurde, war unscharf. Die meisten induktiv und atheoretisch vorgehenden Behavioristen stellten kaum Positivismus im strikten Sinn der neopositivistischen Schulen mit der Bandbreite von Ludwig Wittgenstein bis Karl Popper dar. Der atheoretische deskriptive Empirismus hatte einiges mit dem Neopositivismus gemeinsam, etwa die Verwerfung von Werturteilen in der im engeren Sinne wissenschaftlich aufgefaßten Analyse und die Orientierung an den Naturwissenschaften. In anderer Hinsicht gab es jedoch viele Unterschiede. Behavioristen zielten weiter auf Verifikation von Thesen ab, während für die Kritischen Rationalisten eigentlich nur die Falsifikation möglich ist, da auf Dauer jede These ganz oder teilweise revisionsbedürftig erscheint.

Vor allem gegen diesen älteren Empirismus richtete sich die Revolte der Caucus-Bewegung innerhalb der American Political Science Association. Seit 1969 stellte sie Listen mit eigenen Kandidaten für die Führungsgremien der Politologen-Gesellschaft auf. Gleichwohl blieb die Vorherrschaft des Behaviorismus in Amerika ungebrochen, selbst wenn Anfang der achtziger Jahre nur 40—50% der amerikanischen Politikwissenschaftler als eigentliche Behavioristen eingestuft worden sind<sup>15)</sup>.

<sup>14)</sup> Vgl. J. W. Falter, *Der ‚Positivismusstreit‘ in der amerikanischen Politikwissenschaft*, Opladen 1982, S. 196.

<sup>15)</sup> Ebd., S. 61.

Die Opposition gegen den Behaviorismus war nur durch die „postbehavioralistischen“ Überzeugungen geeint. Es gab keine Dominanz eines Ansatzes in der amerikanischen Opposition, wie andererseits etwa der Marxismus in der oppositionellen Sozialwissenschaft Europas zu dominieren schien. Die Opposition umschloß Schulen vom ultra-konservativen Normativismus in der Tradition von Leo Strauss und Eric Voegelin. Nicht zufällig sind Emigranten aus deutschsprachigen Ländern die Herausforderer des induktiven Szientismus gewesen und haben den deduktiven Impetus des „teutonischen Wissenschaftsstils“ im Sinn der Typologie Galtung nach Amerika gebracht. Aber auch der Radikalismus von links sah Herbert Marcuse, Erich Fromm und andere Kontinentaleuropäer als Fackelträger, die eine andere Version des teutonischen Denkstils in die amerikanischen Sozialwissenschaften einführten.

Die Opposition verlor bald ihre prominentesten intellektuellen Führer wie Alan Wolfe und Theodore Lowi. Andere, wie Christian Bay, unterschieden sich zu wenig vom „mainstream“, um das Image eines neuen revolutionären Approaches nachhaltig zu formen. Manche Caucus-Wissenschaftler, die für eine „Neue Politische Wissenschaft“ eintraten, gaben zu, daß die Schlacht der amerikanischen Sozialwissenschaften gegen Metaphysik und Ideologie „zu große Siege“ zur Folge gehabt hatte<sup>16)</sup>. Aber auf die Wiederanererkennung gemeinsamer Normen konnten sie sich kaum einigen. Neoaristoteliker, welche die Erziehung von Bürgern und die Wiederbelebung alter staatlicher Tugenden forderten, konnten kaum mit Neomarxisten und radikalen Normativisten der progressiven Tradition einen Nenner finden. Ersteren war vor allem das „strategische Denken“ der Linken bei der Durchsetzung der Normen — falls man sich auf sie hätte einigen können — ein Dorn im Auge. Beide Extreme waren geeint nur durch ein starkes Interesse an der Geschichte politischer Theorien. Die Wiederbelebung der Ideengeschichte und der politischen Philosophie selbst in Amerika — wo viele geneigt waren, Ideengeschichte als vorwissenschaftlich abzutun — war bemerkenswert. 10% aller Professoren der Politikwissenschaft in den

<sup>16)</sup> H. S. Kariel, *Creating Political Reality*, in: *American Political Science Review*, (1970), S. 1089.

wichtigsten Departments für Politikwissenschaft in Amerika sind auch nach neuerer Auszählung vor allem an politischer Philosophie und Geschichte der politischen Theorien interessiert<sup>17)</sup>. Nur eine Minderheit der Politologen reihte sich selbst in die Kategorie „formale oder positive politische Theorie“ ein, die in einigen einflußreichen Lehrbüchern der siebziger Jahre popularisiert wurde<sup>18)</sup> und von der American Political Science Association in ihren Führern durch die Studienmöglichkeiten des Faches Mitte der siebziger Jahre übernommen wurde.

Die behavioralistische Mehrheit wurde selbst in Amerika nicht in ihren Machtpositionen erschüttert. Als 1961 Robert Dahl ein „Epitaph für ein Denkmal zugunsten einer erfolgreichen Protestbewegung“ setzte, meinte er damit noch die Behavioristen, die selbst als Protestbewegung gegen die alte narrativ-historische und institutionelle Politikwissenschaft begonnen hatte. Aus revolutionären Sektierern in Chicago war binnen weniger Jahrzehnte „das Establishment“ geworden<sup>19)</sup>. Ähnliches widerfuhr der postbehavioralistischen Revolution, und die Wortführer der Behavioristen konnten argumentieren wie John Wahlke in einer Präsidentenadresse vor der Amerikanischen Politologenvereinigung 1979, daß die Disziplin in ihrer Mehrheit noch keineswegs das vorbehavioralistische Stadium verlassen habe<sup>20)</sup>.

Die postbehavioralistische Revolte wurde sogar schneller integriert als die einstige behavioralistische Protestbewegung, denn es gab keine simple Dichotomie, welche die beiden Lager trennte. *Funktionalismus*, *Systemtheorie* und *Kybernetik* hatten in der Theorie schon ziemlich viel von dem Graben zugeschlüpft, der die „Faktenhuber“ des Empirismus von den holistischen großen Theorien in

der Tradition des Hegelschen oder Marxschen Denkens trennte. Die Präsidentenadressen vor der American Political Science Association, vielfach Marksteine des Entwicklungstrends der politischen Theorie in der ganzen Welt, zeigen, daß einige der bekanntesten Theoretiker, von David Easton bis Karl Deutsch, eine vermittelnde Position einnahmen. Easton sah den Post-Behavioralismus in der „ehrwürdigen Tradition, die von so verschiedenen Quellen wie der klassischen griechischen Philosophie, Karl Marx, John Dewey und dem modernen Existenzialismus stammte“<sup>21)</sup>. Systemtheorie und Kybernetik wurden auch das Band, das den Dialog zwischen den „bürgerlichen“ Sozialwissenschaften und dem Marxismus Ende der sechziger Jahre in sinnvoller Weise wieder aufnahm. Beide gingen von Ganzheitsbegriffen aus. Beide konnten sich notfalls auf den Satz einigen, daß das Ganze mehr als die Summe seiner Teile darstelle. Vieles an der postbehavioralistischen Kritik verpuffte als Kritik am Establishment — wie etwa bei Alan Wolfe<sup>22)</sup>. Mit der Integration vieler Wortführer ins Establishment der großen Departments ging der Kritik der große Atem aus. Eine stark fragmentierte Wissenschaft wie die Politologie gab selbst den nicht Etablierten hinreichend Spielraum, eigene Netzwerke der Kommunikation zu errichten. Segmentierung und Integration verhinderten die Sprengung der alten Strukturen.

Das heißt nicht, daß der Theoriewandel schlicht durch Kooptation verhindert werden kann. Es gab auch intellektuelle Amalgamierung, welche die Disziplin wieder stärker zusammenführte. Nicht aus Zufall wurde Theodore Lowi, ein Caucus-Führer, in neueren Umfragen zu einem der Höchstrangierenden in der Prestigeskala amerikanischer Gelehrter des Faches. Er ist zugleich ein Pionier des Feldes, das diese Zusammenführung der Theoriesegmente ermöglichte: das Gebiet der Policy Analysis, in der deutschen Theorie als Politikfeldanalyse übersetzt.

<sup>17)</sup> Vgl. K. von Beyme, Die Rolle der Theoriegeschichte in der amerikanischen Politikwissenschaft, in: U. Bermbach (Hrsg.), Theoriegeschichte, Opladen 1984 (im Erscheinen).

<sup>18)</sup> W. H. Riker/P. C. Ordeshook, An Introduction to Positive Political Theory, Englewood Cliffs 1973, S. XI.

<sup>19)</sup> R. A. Dahl, The Behavioral Approach in Political Science, in: American Political Science Review, (1961), S. 763—772, sowie in: J. A. Gould/V. V. Thursby (Eds.), Contemporary Political Thought, New York 1969, S. 124.

<sup>20)</sup> J. C. Wahlke, Pre-Behavioralism in Political Science, in: American Political Science Review, (1979), S. 9—31.

<sup>21)</sup> D. Easton, The New Revolution in Political Science, in: American Political Science Review, (1969), S. 1059; K. Deutsch, On Political Theory and Political Action, in: American Political Science Review, (1971), S. 11—27.

<sup>22)</sup> A. Wolfe, The Professional Mystique, in: M. Surkin/A. Wolfe (Eds.), An End to Political Science, New York 1970, S. 288—309.

### III. Neuer Ansatz ohne Wandel des Paradigmas: Die Politikfeldanalyse

Innovationen werden häufig in ihrer Wirkung überschätzt. Kein Wunder, daß die in Mode gekommene Politikfeldanalyse als quasi-revolutionärer Paradigmawechsel ausgegeben und „mehr als eine inkrementale Modifizierung des Standards der Disziplin und der Ansätze des Faches“ genannt wurde, sondern ein „fundamentaler Wandel in der Orientierung, den Methoden, Verfahren und der ganzen Forschungsweise“<sup>23</sup>). Für eine kontinuierliche Arbeit mit gesellschaftlichen Folgen scheint es allerdings günstiger, wenn keine überhöhten Erwartungen an einen neuen Ansatz herangetragen werden. Einen Paradigmawandel stellt die Politikfeldanalyse jedenfalls kaum dar. Wichtiger erscheint der Aspekt, daß die Politikfeldanalyse einen Beitrag zur Annäherung der bestehenden Paradigmen in einer Zeit des intellektuellen Patts leistet.

Die Politikfeldanalyse hat einiges von dem alten Impetus des Behaviorismus erhalten, der verloren ging aufgrund der übertriebenen Neigung zur Quantifizierung, die vielfach in sozialer und politischer Irrelevanz der Ergebnisse endete. Harold Lasswell ist das wichtigste intellektuelle Verbindungsglied der progressiven Phase der behavioralistischen Revolte der dreißiger Jahre in Chicago und der postbehavioralistischen Revolte in den sechziger Jahren. Er ist zugleich der Pionier der „policy sciences“, mit denen er lange vor der neuen Modewelle die Orientierung an praktischen Problemen und das Studium mit interdisziplinären Methoden forderte<sup>24</sup>).

Bescheidenerweise sollte man eingestehen, daß Policy Analysis nicht ein neues Paradigma, sondern ein neuer Ansatz (approach) in der Politikwissenschaft ist, der nach den politischen Variablen sucht, um sozialen Wandel zu bewirken. Dieser Neuansatz hat mehrere Vorteile auch für die Theoriebildung in der Politikwissenschaft:

1. Die *großen Generaldebatten wurden überwunden* zugunsten der *Operationalisierung der allgemeinen Begriffe* für eine gemein-

<sup>23</sup>) G. D. Brewer/P. de Leon, *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood (Ill.) 1983, S. 6.

<sup>24</sup>) D. Lerner/H. D. Lasswell (Eds), *The Policy Sciences*, Stanford (Cal.) 1951, S. 8ff.

same Arbeit der Forscher ganz unterschiedlicher metatheoretischer Positionen. Neomarxisten haben die Zunft frustriert mit der Deduktion abstrakter Begriffe wie des „Staates“ von noch abstrakteren Begriffen wie den Imperativen der „kapitalistischen Produktionsweise“. Sie haben ihre Krisenkonzeptionen nicht aufgegeben, aber sie überprüfen sie zunehmend an begrenzten Politikfeldern. *Reformisten* in der Zeit der sozialdemokratischen Vorherrschaft in Nordeuropa in den siebziger Jahren haben die Politikfeldanalyse gefördert, weil sie zeigen konnten, daß auch unter den angeblich unüberwindlichen Restriktionen des Kapitalismus durch aktive Reformpolitik sozialer Wandel generiert werden kann. Reformpolitik war für sie jedoch immer nur „die Kunst des Zweitbesten“<sup>25</sup>), die ständig durch wissenschaftliche Forschung und Beratung der Politiker zu verbessern war. Nach Abklingen der Reformeuphorie hat die Politikfeldanalyse ein realistischeres Bild der Planungsmöglichkeiten gezeichnet. *Implementation* wurde nun als ebenso wichtiger Forschungsgegenstand erkannt wie die *Planung*. Die verschiedenen Stadien eines *policy cycle* wurden analytisch herausgearbeitet und das Verhältnis von politischer Entscheidung (politics) und Politikergebnis (policy output und policy outcome) wurde zum Gegenstand der Theoriebildung. Ältere Theorien hatten allzu stark den Entscheidungsaspekt betont und die Folgen kaum beachtet.

2. Mit der Hinwendung zu Planungs- und Steuerungsfragen wurden durch die *Politikberatung* der Disziplin neue Möglichkeiten erschlossen. Politikfeldanalyse war insofern der wichtigste Beitrag zur Unterbrechung jener Entwicklung, die eine wachsende Bedeutungslosigkeit der Politikwissenschaft für den politischen Prozeß zur Folge hatte. Sie führte zugleich zu einer wachsenden Kenntnis der Absolventen des Faches in relevanten Bereichen administrativen Handelns und erschloß so neue Tätigkeitsgebiete für Politologen. In sozialistischen Ländern führte der neue Ansatz zu einem Abbau der Dogmatik und zu

<sup>25</sup>) Chr. Graf von Krockow, *Reform als politisches Prinzip*, München 1976, S. 119ff.

flexibleren Haltungen gegenüber den Herausforderungen der gesellschaftlichen Entwicklung.

3. Die *vergleichende Politikwissenschaft* empfing neue Impulse, denn die meisten Komparatisten praktizierten nicht was sie predigten<sup>26)</sup>: Der Vergleich „Land nach Land“ (country by country approach) dominierte, und wirklich transnationaler Vergleich unterblieb wegen der großen Unterschiede der Institutionen und Traditionen einzelner Länder. Leichter vergleichbar als die Entscheidungsprozesse erwiesen sich hingegen die Ergebnisse von Politik. Auch der Vergleich quer durch die Gesellschaftsformationen hindurch wurde damit gefördert und Politikfeldanalyse leistete somit einen indirekten Beitrag zur „friedlichen Koexistenz“. Über Normen und Institutionen, die in einer Gesellschaft verwirklicht werden sollen, können Wissenschaftler in Ost und West kaum einig werden. Über die Messung der Politikergebnisse bei Anerkennung der Unterschiede der verschiedenen Ideologien und Institutionen konnte man jedoch zur Neubewertung der Effizienz von Systemen kommen. Unterschiedliche ideologische Ziele wurden somit weniger in metaphysischen Debatten kritisiert, sondern es wurde gefragt, in welchem Ausmaß die Systeme ihren eigenen Ansprüchen, gemessen an harten Indikatoren, gerecht werden<sup>27)</sup>.

4. Die Politikfeldanalyse überwand den alten Streit der Behavioralisten und der Institutionen um die Rolle der *Institutionen* oder der *Verhaltensdispositionen*. Politikwissenschaft drohte sich im behavioralistischen Paradigma in außerpolitische Variablen des individuellen Verhaltens und seiner sozialen Determinanten aufzulösen. Der Vergleich von Politikergebnissen lehrte jedoch, daß einige Länder — bei ähnlichen Ideologien und Parteizusammensetzungen der Regierungen — ganz unterschiedliche Ergebnisse erzielten. Im Vergleich sozialdemokratischer Ergebnisse von Politik der Länder Schweden, Bundesrepublik Deutschland und Österreich zeigte sich etwa, daß *Institutionen* (Föderalis-

mus, unabhängige Bundesbank, fragmentiertes Machtsystem, extrem ausgebaute Verwaltungsgerichtsbarkeit) die Unterschiede erklären können. In anderen Fällen, etwa beim Vergleich der Wirtschaft in Polen und in der DDR, zeigt sich, daß auch die Institutionen der wirtschaftlichen Steuerung nicht so verschieden sind und daß in einigen Fällen historisch stabile Verhaltensdispositionen der Akteure und die *politische Kultur* die Varianz erklären.

Die Interaktion beider Variablen wurde theoretisch zunehmend erfaßt, etwa durch das Studium von Rechtstraditionen und Verrechtlichungsprozessen vor allem in den kontinentalen Ländern, die Politikstile langfristig beeinflussen. Vor allem wurde damit die unreflektierte Übertragung bestimmter Politikinstrumente in Theodore Lowis Typologien für die Theoriebildung in Europa abgebaut<sup>28)</sup>. Politikfeldanalyse konnte so vielfach zu einem Neoinstitutionalismus zurückführen. Traditionalisten und Avantgardisten des Faches hatten wieder gemeinsame Gesprächsgegenstände, nachdem sie jahrelang in Subsystemen abgeschottet ihren Präferenzen nachgegangen waren.

Jeder neue Ansatz neigt zur Übertreibung des Neuen. So hat Lowi postuliert, daß die Politikfeldanalyse das „Pferd wieder vor den Wagen gespannt habe“, nachdem es ihm lange nachtraben mußte. Seine zugespitzte These lautet: „Politikergebnis determiniert den politischen Entscheidungsprozeß“ (policies determine politics)<sup>29)</sup>. Das wichtige Konzept der *Politikarenen*, welche jeweils ganz unterschiedliche Konflikt- und Entscheidungsstrukturen prägen, wurde dadurch vielfach nach den amerikanischen Erfahrungen zu stark verallgemeinert. Immerhin aber wurden nicht mehr einfach Institutionen nebeneinander gestellt und verglichen. In europäischen Ländern mit alten bürokratischen Traditionen und schwächeren Parlamenten als es der amerikanische Kongreß darstellt, konnten vergleichende Forschungen zeigen, daß Policies weit weni-

<sup>26)</sup> L. C. Mayer, Practicing What We Preach. Comparative Politics in the 1980s, in: Comparative Political Studies, (1983), S. 173—194.

<sup>27)</sup> Vgl. K. von Beyme, Economics and Politics within Socialist Systems. A Comparative and Developmental Approach, New York 1982, S. 12.

<sup>28)</sup> R. Mayntz, The Conditions of Effective Public Policy. A New Challenge for Policy Analysis, in: Policy and Politics, (1983), S. 131.

<sup>29)</sup> Th. Lowi, Public Policy and Bureaucracy in the United States and France, in: D. E. Ashford (Ed.), Comparing Public Policies. New Concepts and Methods, Beverly Hills 1978, S. 192.

ger den Entscheidungsprozeß determinieren als in Amerika. Wo neokorporative Entscheidungshilfestrukturen mit Unterstützung des Staates entstanden, war ebenfalls weniger Raum für eine autonome Entwicklung bestimmter Politikarenen als in Amerika<sup>30)</sup>.

Nicht alle Theorielücken konnten durch die neuen Ansätze geschlossen werden. Einige Unterschiede der Ansätze von Durkheim und Weber setzen sich fort. Typologien von Politikfeldern führten eher zum Weberschen Vorgehen als zur Durkheimschen Modellbildung<sup>31)</sup>. Für Länder, Regionen und sogar für Gemeinden wurden unterschiedliche Ebenen herausgearbeitet, die ungleich komplexere Theorien erlaubten als die des alten Institutionalismus<sup>32)</sup>. Verdienst dieses Ansatzes war es auch, daß Policy nicht als sich selbst definierendes Phänomen angesehen wurde: „Sie ist eine analytische Kategorie, deren Inhalt mehr vom Analytiker als vom Entscheidungsprozeß“ definiert wird<sup>33)</sup>.

5. Vielleicht waren die Verdienste in der Strukturierung der Realität noch geringer als in der Hinwendung zur *Wertfrage* mit empirischen Methoden. Selbst der Kritische Rationalismus hatte ja nie ausgeschlossen, daß Wertdebatten in der Wissenschaft geführt werden können, auch wenn Werte nicht wissenschaftlich ausweisbar sind. Die Betonung der Politikberatung erzwang nun eine Neuauflage der Werteproblematik<sup>34)</sup>. Ein erster Schritt ist dabei die Analyse, ob ein Wertesystem nur instrumentell benutzt wird oder Teil eines wertorientierten Systems — ausgedrückt in Ideologien — darstellt. Die Verallgemeinerungsfähigkeit bestimmter Werte, auf die sich Planer und Politiker berufen, wurde ebenfalls analytisch angegangen<sup>35)</sup>. Nicht-behavioralistische Ansätze wie *Hermeneutik* und *Diskursmodelle* wurden somit

<sup>30)</sup> K. von Beyme, Neo-Corporatism. A New Nut in an Old Shell?, in: International Political Science Review, (1983), S. 173—196.

<sup>31)</sup> G. D. Greenberg et al. Developing Public Policy Theory, in: American Political Science Review, (1977), S. 1543.

<sup>32)</sup> F. Kjellberg, Do Policies (Really) Determine Politics? And Eventually How?, in: Policy Studies Journal, (1977), S. 554—570.

<sup>33)</sup> H. Hecló, Policy Analysis, in: British Journal of Political Science, (1972), S. 85.

<sup>34)</sup> J. G. Gunnell (Anm. 10), S. 95.

<sup>35)</sup> F. Fischer, Politics, Values and Public Policy. The Problem of Methodology, Boulder (Col.) 1980, S. 190.

nicht mehr als vorwissenschaftliche Ideologie abgetan.

Der Politikfeldanalyse ist jedoch nicht damit gedient, daß man sie magisch überhöht wie in den oben angeführten Zitaten. Policy Analysis ist ebenso sehr das Produkt der latent progressiven Tendenzen älterer Schulen, wie sie auch dem frühen Behaviorismus zugrunde lagen, ehe diese auf dem Weg von Chicago (Illinois) nach Ann Arbor (Michigan) (um die Verschiebung der Hochburgen anzudeuten) abhanden kamen, wie auch ein Resultat der postbehavioralistischen Revolte. Beide Strömungen sprachen viel von *Praxis*, konnten aber Theorie und Anwendungsorientierung nur bedingt realisieren. Die erste Strömung manövrierte sich ins szientistische Abseits, die zweite vielfach ins revolutionär-strategische Aus. Den *subjektiven Indikatoren*, welche die Behavioristen überbetonen, wurden die *objektiven Indikatoren* hinzugefügt, die behavioralistischen Errungenschaften aber wurden beibehalten und für eine Analyse der *Satisfaktion* der Bürger benutzt. Das heißt, es wurde nicht nur gemessen, welche Ergebnisse eine bestimmte Politik hatte, sondern nach *Planung* und *Implementation* kam die *Evaluation*, und diese mußte sich unter anderem auch an der Zufriedenheit der Bürger mit diesen Ergebnissen orientieren. Auch in einem weiteren Punkt wäre es unangebracht, die Politikfeldanalyse zu einem neuen Paradigma hochzustilisieren und mit dem Behaviorismus zu konfrontieren. Letzterer wird häufig mit einem Vorurteil zugunsten quantitativer Methoden identifiziert. Der verbreitete Umkehrschluß, jeden Quantifizierer einen Behavioristen zu nennen, ist jedoch keineswegs gerechtfertigt. Und auch Politikfeldanalyse, soweit sie vergleichend arbeitet, ist auf die quantitativen Methoden angewiesen. Dies wurde anfangs recht unreflektiert mit Budgetdaten getan, weil diese am leichtesten zu sammeln waren. Von F. Pryor bis H. Wilensky haben ökonomisch orientierte Sozialwissenschaftler daher politische Faktoren vielfach vernachlässigt und bestimmte Stadien der Effizienz schlicht mit Entwicklungsstadien der Ökonomie gleichgesetzt<sup>36)</sup>. Wenn auch Neo-

<sup>36)</sup> Vgl. zur Kritik dieser Ansicht: K. von Beyme, Do Parties Matter? The Impact of Parties on the Key Decisions in the Political System: Government and Opposition, 1984, S. 5—29.

marxisten zunehmend Politikfeldanalyse betreiben, droht der ökonomische Determinismus unter anderen Vorzeichen als bei den genannten Autoren in ähnlicher Weise wieder als Gefahr. Im ganzen jedoch hat die Politikfeldanalyse in ihrer Theoriebildung einen guten Mittelweg zwischen dem ökonomischen Determinismus einiger Modelltheoreti-

ker und dem aktionistischen Voluntarismus einiger politischer Reformenthusiasten gesteuert. Politikfeldanalyse als breitester und interessantester neuer Trend der politischen Theoriebildung zeigt somit, daß alle Erklärungsmuster, die den Streit von Theorien als Nullsummenspiel und reinen Verdrängungswettbewerb auffassen, einseitig sind.

# Politische Partizipation in westlichen Demokratien

## Die Last der Partizipation

*„C'est dans le gouvernement républicain que l'on a besoin de toute la puissance de l'éducation. La crainte des gouvernements despotiques naît d'elle-même parmi les meances et les châtiements; l'honneur des monarchies est favorisé par les passions, et les favorise à son tour; mais la vertu politique est un renoncement à soi-même, qui est toujours une chose très pénible.*

*On peut définir cette vertu, l'amour des lois et de la patrie. Cet amour, demandant une préférence continuelle de l'intérêt public au sien propre, donne toutes les vertus particulières: elles ne sont que cette préférence.*

*Cet amour est singulièrement affecté aux démocraties. Dans elles seules, le gouvernement est confié à chaque citoyen. On le gouvernement est comme toutes les choses du monde: pour le conserver, il faut l'aimer.“*

*Charles Secondat, Baron de Montesquieu,  
De L'Esprit des Lois (1748), Livre IV, Chapitre V*

### I.

Theorie und Praxis der Partizipation in der Demokratie beschäftigen sich heutzutage vorwiegend damit, in Wort und Tat eine Demokratie der Eliteherrschaft zu bekämpfen — Eliten also, die vielfach „demokratisch gewählt“ sind, die Regierungsgewalt jedoch nicht mit größtmöglicher Beteiligung des Bürgers ausüben bzw. nicht auszuüben brauchen. „Realistische“ Demokratietheorien haben immer betont, wie unpraktisch und unrealistisch es angeblich sei, eine Vielzahl von Gruppen an der Entscheidungsfindung zu beteiligen<sup>1)</sup>. Man ist der Auffassung, daß die zunehmende Technokratisierung und Komplexität — ganz zu schweigen von der größeren Ausdehnung des Staatsgebietes und der größeren Bevölkerungszahl des modernen Staates im Vergleich zur Zeit der Alten Griechen oder der Kleinrepubliken — den Bemühungen der Staatsbürger um wirksame Partizipation entgegenstehen. Beteiligungsmöglichkeit, Urteilsfähigkeit und Art und Weise der Einflußnahme werden oft als Hindernis für effektive Partizipation angesehen. Untersuchungen zur öffentlichen

<sup>1)</sup> Vgl. P. Bachrach, *The Theory of Democratic Elitism*, Boston 1967; J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York 1954, und viele andere Werke.

Meinung, in denen geringer Informationsstand und mangelndes Einfühlungsvermögen der Bürger nachgewiesen wurden, dienten als Argument gegen stärkere Partizipation des Bürgers im öffentlichen Leben<sup>2)</sup>.

Dagegen wandte sich — vor allem in der Bundesrepublik Deutschland und in den Vereinigten Staaten — die in den sechziger und siebziger Jahren aufkommende Idee der „Demokratisierung“, die unmittelbar auf Partizipation abhob. Es kann hier nicht die Aufgabe sein, nach Erklärungen für diese Demokratisierungsbewegung als solche zu suchen oder nach ihren möglichen Ursachen zu fragen. Einige Bemerkungen dazu sind jedoch angebracht, weil sie uns helfen, den Begriff der erhofften Partizipation des Bürgers in demokratischen Gesellschaften verständlich zu machen, und weil sich nur vor diesem Hintergrund erläutern läßt, warum die Befürworter der Partizipation häufig so enttäuscht oder so unzufrieden waren.

Die Demokratisierungsbewegungen, die in den sechziger und siebziger Jahren in den

<sup>2)</sup> Eine der ersten Studien stammt von W. Lippmann, *Public Opinion*, New York 1922; das Thema der „Bilder in den Köpfen der Bürger“ wurde seitdem ausführlich diskutiert und ist eines der zentralen Themen der Meinungsforschung.

Vereinigten Staaten und in Westdeutschland entstanden, scheinen vieles gemeinsam, manches jedoch individuell spezifisch zu haben. Theorien über die Entstehung von „postmaterialistischen Werten“ sind grenzüberschreitend<sup>3)</sup>. Auf beiden Seiten des Atlantiks kam man zu der Auffassung, daß der zunehmende Wohlstand in den westlichen Industriegesellschaften dazu führte, daß politische Entscheidungen vor dem Hintergrund von Überlegungen zu mehr „Lebensqualität“ gefällt wurden. „Postmaterialismus“ ist jedoch nur eine mögliche Erklärung für das Drängen auf mehr Partizipation. Mit dem Begriff „Postmaterialismus“ verbindet man bestimmte gesellschaftliche Gruppen, insbesondere solche mit relativ hohem Einkommen und verhältnismäßig guter Bildung. Die „Wohlstandsgesellschaften“ der Nachkriegszeit in Europa und Amerika haben das ihre dazu beigetragen, daß diese gesellschaftlichen Gruppen wuchsen; zumindest gilt das für die Jahrgänge bis 1965 (die sinkende Geburtenrate seit 1965, vor allem in Deutschland, wird zweifellos in einigen Jahren Auswirkungen haben, über deren Art und Weise wir uns jedoch heute noch nicht im klaren sind). Die egalitäre Reaktion auf unegalitäre Ideologien der Ära des Faschismus und des Krieges (der zwanziger bis vierziger Jahre) zeichnet sich als grundsätzlicher Trend der zwischenmenschlichen Beziehungen und Grundlage der vielfachen Kritik an Elitarismus und Regierungsgewalt ab.

Besondere Umstände in der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten gaben der „Demokratisierung“ in beiden Ländern zusätzlichen Auftrieb. Bereits Ende der fünfziger/Anfang der sechziger Jahre sprach man in der Bundesrepublik gerne von der „versäumten Reform“. Die schwindende Autorität Adenauers und des „CDU-Staates“ nach 1961 taten ein übriges. Bücher wie Ralf Dahrendorfs „Gesellschaft und Demokratie in Deutschland“ und Karl Jaspers „Wohin treibt die Bundesrepublik?“, beide Mitte der sechziger Jahre er-

<sup>3)</sup> Auch zum Thema „Postmaterialismus“ gibt es umfangreiche Literatur. Vgl. R. Inglehart, *The Silent Revolution*, Princeton 1977, K. L. Baker et al., *Germany Transformed: Political Culture and the New Politics*, Cambridge (Mass.) 1981, und S. Barnes/M. Kaase et al., *Political Action*, Beverly Hills 1979, letzteres ist das erste Werk mit einer vergleichenden Querschnittsstudie.

schiene, waren nur die Bestseller einer ganzen Welle von Veröffentlichungen, die sich die „Modernisierung“ und „Demokratisierung“ einer Bundesrepublik zum Ziel setzten, die für viele allzu altmodisch und „autoritär“ erschien. Es besteht kaum ein Zweifel daran, daß die Frage, wie man mit der Nazi-Vergangenheit (der unbewältigten Vergangenheit?) fertig werden könne, bewußt oder unbewußt bei bestimmten Bevölkerungsgruppen ausschlaggebend für dieses Streben nach Veränderung war.

In den Vereinigten Staaten war die Verwicklung in den Vietnam-Konflikt nur der wichtigste und aufsehenerregendste Anlaß für das Streben nach Partizipation während der sechziger Jahre. Viel früher schon hatte sich Unzufriedenheit am Parteiensystem breitgemacht<sup>4)</sup>. Man empfand Unbehagen gegenüber dem Kalten Krieg und der Aufrüstung, letzteres verbunden mit Furcht vor dem technologischen Wandel (Nuklearwaffen); die Bürgerrechtsbewegung gewann an Boden. Gerade die Bürgerrechtsbewegung mit ihren Demonstrationsmärschen und Protestveranstaltungen gegen den Ausschluß der Schwarzen bereitete in vielen anderen Bereichen den Weg zu mehr Partizipation. Reformen wollten eine alte amerikanische Tradition der „freien Verbände“ für den Wandel durch Partizipation auf nationaler Ebene nutzen, um zu korrigieren, was C. Wright Mills als „verrückten Realismus“ bezeichnete — in seiner Diktion war das die weitverbreitete, vermeintlich logische und rationale Denkweise der führenden Regierungspolitiker und der Bürokraten im Dienste wahnsinniger Ziele, wie etwa der nuklearen Rüstung<sup>5)</sup>. Was Mills sagte, war

<sup>4)</sup> Eines der Hauptwerke: J. M. Burns, *The Deadlock of Democracy*, Englewood Cliffs (Cal.) 1963. Vgl. auch D. J. Devine, *The Political Culture of the United States*, Boston 1972.

<sup>5)</sup> Vgl. C. W. Mills, *The Power Elite*, New York 1956, und ders., *The Causes of World War III*, New York 1958. Das erste Werk hatte zweifellos den größten Einfluß auf das Gedankengut der „Studentenbewegung“ der Vereinigten Staaten in den sechziger Jahren und auf die Entwicklung eines „liberalen Radikalismus“ unter einigen amerikanischen Intellektuellen. Mills verstand es, populistische Rhetorik einer früheren amerikanischen „Basisbewegung“ mit halbmarxistischer Rhetorik und einer moralischen Entrüstung mit teils „konservativem“ Unterton zu verbinden. Vor allem vereinte dieses Buch „Kulturkritik“ mit einer Kritik an den politischen Institutionen.

symptomatisch und hatte großen Einfluß auf die Studentenbewegung, mit deren „Port-Huron-Erklärung“ von 1962, in der Studenten sich für eine demokratische Gesellschaft aussprachen (in der Erklärung finden sich viele Verbindungen zu den Protestbewegungen gegen das Establishment in der Bundesrepublik bis hin zu den GRÜNEN), vielleicht alles begann.

Aus dieser kurzen Darstellung einiger herausragender Begriffe der Demokratisierungsbewegung kann man bereits einige zentrale Fragen zum Thema „Demokratie und Partizipation“ ableiten. Vor allem führt uns dies zu der Frage, welche Vorteile dem Bürger wohl aus der Partizipation in einer Demokratie nach Ansicht derer erwachsen, die sich in den vergangenen zwanzig Jahren als „emanzipierte Demokraten“ profiliert haben. Der Angriff auf die „Elitedemokratie“ wandte sich sowohl gegen die Praktiken der Regierungen als auch gegen die Theorien der Soziologen und Politologen, die für sich in Anspruch nahmen, ein „realistisches“ Bild der modernen Demokratie zu zeichnen. Dennoch gab es in der Bundesrepublik und in den Vereinigten Staaten unterschiedliche Zielsetzungen. In der Bundesrepublik wurde partizipatorische Demokratie als Absage an die Vergangenheit und deren autoritäres Gehabe verstanden, mit dem sich die Furcht vor den unvermeidbaren Konflikten einer funktionierenden Demokratie verband. Sehr früh tauchte in der Geschichte der Bundesrepublik das Wort „Restauration“ als Kritik am Nachkriegsstaat auf. Geäußert wurde diese Kritik von Leuten, nach deren Auffassung die Regierung der Nachkriegszeit (ganz zu schweigen von der Aufrüstung der Nachkriegszeit) die für einen wirklichen Neubeginn benötigten grundlegenden sozialen, politischen und institutionellen Reformen verhindert hatte. Bürgerverantwortung und Bürgerpartizipation waren, wie einige meinten, zugunsten von Stabilität und Sicherheit vernachlässigt worden.

Die Unbeweglichkeit des Entscheidungsapparates auf nationaler Ebene und die Inkohärenz des Parteiensystems — die dazu führte, daß der Bürger kaum einen Politiker oder eine Partei für eine gescheiterte Politik verantwortlich machen konnte — standen in den

fünfziger und sechziger Jahren in den Vereinigten Staaten im Mittelpunkt der Kritik<sup>6)</sup>. Als Folge der gesamten progressiven Bewegung seit der Jahrhundertwende einschließlich Franklin D. Roosevelts Präsidentschaft wurde das Amt des Präsidenten häufig als Ausweg aus der Unentschlossenheit, dem Stillstand und dem „unverantwortlichen“ Parteiensystem angesehen. Der Präsident wurde als der einzige „national gewählte“ führende amerikanische Politiker betrachtet und war allein aus diesem Grund berechtigt, Initiativen zu ergreifen, die Führung zu übernehmen und Partizipation und Konsens miteinander zu verbinden. Darüber hinaus gewann das Amt des Präsidenten vor dem Hintergrund des wirtschaftlichen Aufschwungs der Nachkriegszeit und der Mobilmachung des Militärs mit Beginn des Kalten Krieges unaufhaltsam an Einfluß und Funktion.

Dieser Entwicklung wurde durch die Ermordung John F. Kennedys, durch die tragische Verwicklung Amerikas in den Vietnamkrieg und durch die Nixon-Ära Einhalt geboten. Zweifellos war der Ruf nach „mehr Partizipation“ bereits vor diesen Ereignissen erklungen:

*„Wir betrachten den Menschen als ungleich wertvoll und reich an brachliegenden Fähigkeiten zu Vernunft, Freiheit und Liebe. Indem wir dies versichern, sind wir uns bewußt, daß wir uns gegen die herrschende Meinung über den Menschen im zwanzigsten Jahrhundert wenden: daß er nämlich manipulierbar und an sich nicht in der Lage sei, über sich selbst zu bestimmen... Wir wenden uns auch gegen die Doktrin, daß der Mensch unfähig sei, weil diese Doktrin vor allem darauf basiert, daß der Mensch der Moderne durch ‚fähige‘ Leute zur Unfähigkeit erzogen wurde — für uns ist kaum ersichtlich, warum der Mensch nicht mit wachsenden Fähigkeiten mit der Komplexität und den Anforderungen seiner Umgebung fertig werden sollte, unter der Voraussetzung, daß die Gesellschaft nicht für Minderheiten, sondern für Mehrheiten aufgebaut*

<sup>6)</sup> In Ergänzung zu J. M. Burns (Anm. 4) vgl. die jüngste Studie, in der einige frühere Veröffentlichungen über Parteien und das amerikanische System zusammengefaßt werden: R. Goldwin (Ed.), Political Parties in the Eighties, Washington 1980.

wird, die an den Entscheidungen partizipieren.<sup>7)</sup>

Hatte man bisher, wenn auch recht ineffektiv und doktrinär, integrierende Reformen von Politik und Regierung in Amerika eingeklagt, so beschäftigte man sich nunmehr damit, wie man einerseits die bisher vernachlässigte spezifische Interessenvielfalt individuell wahrnehmen, andererseits durch bildungspolitische Maßnahmen mehr Partizipation erreichen könnte. „Wir haben die andere Seite traditionellen politischen Gedankengutes wiederentdeckt, die Politik nicht nur als Mittel zur Durchsetzung pragmatischer, unpolitischer Ziele betrachtet, sondern politische Partizipation als einen Wert an sich sieht, der unerläßliche Voraussetzung für Lebensqualität und eine vollendete Entwicklung des Menschen ist.“<sup>8)</sup>

Diese Aussage mag stellvertretend für viele andere in der Bundesrepublik und in den Ver-

einigten Staaten stehen, um das Drängen auf Partizipation und die damit verbundenen Erwartungen zumindest der Bevölkerungsgruppen zu kennzeichnen, die sich so oder ähnlich äußern. Wir können allerdings nicht davon ausgehen, daß Hoffnungen und Vorstellungen, die man mit Partizipation verbindet, auch mit den gegebenen Möglichkeiten für Partizipation im sozialen und politischen Leben in Vergangenheit und Gegenwart übereinstimmen<sup>9)</sup>. „Elitäre“ Demokratietheorien, wie beispielsweise das klassische Werk von Joseph Schumpeter<sup>10)</sup>, beschränkten Partizipation ausschließlich auf den Wettbewerb zwischen Gruppen, die Eliten beeinflussen, die ihrerseits wirklich Entscheidungen trafen. Die Befürworter von mehr Partizipation hingegen wollten sowohl „Interessen formulieren“ als auch „Staatsbürger“ heranbilden, und zwar im Sinne eines Jean-Jacques Rousseau und eines John Stuart Mill.

## II.

Diese beiden Forderungen nach mehr Gehör für nicht organisierte und vernachlässigte Interessen sowie auch nach mehr staatsbürgerlicher Bildung zeigen bereits auf, welche Themen und Streitfragen die Diskussion um politische Partizipation in den westlichen Demokratien von heute prägen. Zentrales Problem aller Theorien über Partizipation, so sagt man, ist die Beziehung zwischen „Eigeninteresse“ und Gemeinschaftsinteresse, auch „öffentliches Interesse“ genannt. Dieses theoretische Problem führt uns in die Welt der politischen Praxis, fügt jedoch eine weitere Dimension hinzu — die Frage nämlich, wie Entscheidungen angesichts festgefügtter Verhaltenskodex und „stillschweigender Absprachen“ zwischen führenden Politikern, Bürokraten und etablierten Interessengruppen (insbesondere wirtschaftlichen Interessenvertretungen) wirksam beeinflußt werden können.

Der Begriff der „Partizipation“ ist hier bisher so benutzt worden, als sei er in seiner Bedeu-

tung offenkundig. Es ist jedoch klar, daß dieses Wort eine ganze Reihe von Aktivitäten abdeckt. Und wenn wir vom Aufkommen partizipatorischer Theorien, Aktionen und Erwartungen seit den frühen sechziger Jahren sprechen, so bezieht sich das nicht nur auf ein Mehr an Partizipation, sondern auch auf *mehr Formen* von Partizipation. Den zunehmenden Bürgerinitiativen, Bewegungen und Gruppierungen politisch Andersdenkender in der Bundesrepublik und den Änderungen der Parteiverfassungen und neuen Wegen der Beteiligung des Bürgers an den politischen Entscheidungen in den USA kann das hinzugefügt werden, was ein Wissenschaftler als „aggressive politische Partizipation“ bezeichnet hat:

*„Das Feld kollektiver politischer Partizipation ist viel weiter als ... Politik im allgemeinen, als ‚gewöhnliche‘ politische Partizipation. Es umfaßt viele Formen außergewöhnlichen oder unkonventionellen Verhaltens: Teilnahme an illegalen Streiks, Besetzen öffentli-*

<sup>7)</sup> The Port Huron Statement of the Students for a Democratic Society,“ in: R. Goldwin (Ed.), *How Democratic is America?*, Chicago 1971. Dies wurde als erste offizielle Erklärung der „Students for a Democratic Society“ (SDS) auf einer Versammlung in Port Huron, Michigan, vom 11. bis 15. Juni 1961 aufgenommen.

<sup>8)</sup> Hanna F. Pitkin (Ed.), *Representation*, New York 1969, S. 5.

<sup>9)</sup> Zu letzterem gibt es immer mehr Literatur; vgl. S. Verba/N. H. Nie, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York 1972; S. Barnes/M. Kaase et al. (Anm. 3).

<sup>10)</sup> J. Schumpeter (Anm. 1). Er unterstrich Wettbewerb um Wahlstimmen als wichtigste Form von Partizipation.

cher Gebäude, Straßenschlachten mit der Polizei oder anderen Demonstranten, Zusammengehen mit einer Gruppe, die die Regierung mit gewaltsamen Mitteln aus dem Sattel heben will.<sup>11)</sup>

Die Kehrseite der Medaille ist sozusagen eine Partizipation, die so sehr mit Initiativen der Regierung verbunden ist, daß sie Unterstützung aus den Reihen der etablierten Institutionen und der Vertreter des öffentlichen Lebens mobilisieren kann. So wurde beispielsweise in den Vereinigten Staaten zusammen mit dem Wohnungsbaugesetz von 1954 ein sogenanntes „Workable Program for Community Improvement“ (effektives Aktionsprogramm für die Verbesserung des Gemeinwesens) erarbeitet, das die Position der Privatunternehmen in der Städteplanung verbesserte, mehr Abstimmung auf lokaler Ebene erforderlich machte und zu „umfassender Planung“ wie zu „Partizipation der Bürger“ aufrief. Unter Partizipation verstand man dabei, daß Bürger (die jedoch als Vertreter „etablierter Gruppen“ wie etwa der Zusammenschlüsse der Geschäftsleute, der Freiberufler, der Arbeiter oder der Bürgerrechtler definiert wurden) sich über städtebauliche Vorhaben „informieren“, den Planern und Behördenvertretern bei der Entwicklung von Programmzielen „helfen“, Methoden zur Verwirklichung von Zielen „lernen“ und als „Mittler dienen“ konnten, um private Zuschüsse für das Bauprogramm zu erzielen. Partizipation der Bürger zielte in diesem Zusammenhang eher auf mehr Effizienz von Regierungsvorhaben als auf „breitere“ Partizipation ab<sup>12)</sup>. In der Bundesrepublik und auch in den Vereinigten Staaten attackierten die Anhänger der Partizipation genau diesen Ansatz. Bundeskanzler Willy Brandt betonte in seiner Regierungserklärung vor dem Bundestag am 28. Oktober 1969, daß jeder Bürger die Chance haben sollte, sich an der Reform von Staat und Gesellschaft zu beteiligen. Ziel war nicht Partizipation zugunsten etablierter Politik, sondern Partizipation für „Reformen“.

Es scheint auf der Hand zu liegen, daß aufkeimende partizipatorische Theorien oftmals

<sup>11)</sup> E. N. Muller, *Agressive Political Participation*, Princeton (N.J.) 1979, S. 5.

<sup>12)</sup> Vgl. M. P. Smith/H. Borghorst, *Toward a Theory of Citizenship Participation in Urban Renewal in Two Federal Systems* (Pater, IPSA-International Political Science Association), Edinburgh 1976.

über die Widersprüche hinwegsehen, die so lange die „klassische“ Diskussion um Partizipation geprägt hatten. Allzuoft versperrten vage Hoffnungen auf „Reform“, „Demokratisierung“ und ähnliche offenkundig erstrebenswerte Ziele den Blick für das schwierige Verhältnis zwischen Eigen- und Gruppeninteressen einerseits und den allgemeinen oder öffentlichen Interessen andererseits. Wir müssen nicht notwendigerweise davon überzeugt sein, daß es einen solchen Widerstreit in der Theorie gibt, auch wenn schon John Stuart Mill, einer der Wegbereiter „erzieherischer“ Absichten der Partizipation, dies beschrieben hat. Mill behauptete, daß „unzureichende geistige Fähigkeiten“ zu vieler Bürger und führender Politiker und „unselige Interessen insbesondere innerhalb der Mehrheit“ (in Gestalt der „Tyrannei der Mehrheit“) die beiden großen Gefahren der Demokratie seien und durch ein „repräsentatives System“<sup>13)</sup> kontrolliert werden müßten. Man braucht nur die Reaktionen in den letzten Jahren auf die Demokratisierungsbestrebungen der sechziger und siebziger Jahre zu betrachten, um festzustellen, daß sie an den Nahtstellen zwischen angeblichem Eigeninteresse und Allgemeininteresse anzusetzen versuchen. Das Ziel dieser Reaktion ist nicht einfach eine Führung durch Eliten, sondern ebenfalls die Mobilisierung von partizipatorischen Kräften für diesen Zweck. Symptomatisch hierfür war die Gründung der einflußreichen amerikanischen Zeitschrift *The Public Interest* durch „enttäuschte“ amerikanische Liberale (Progressive). Hauptgrund für die Entstehung dieses Blattes war, daß Gruppeninteressen und Antagonismen das Verständnis von „öffentlichem Interesse“ unter den Befürwortern von mehr Partizipation unterminierten.

Die Schwäche partizipatorischer Theorien und Aktionen lag vor allem daran, daß man innerhalb der Bewegungen, die in den sechziger und siebziger Jahren mehr Demokratisierung und Partizipation forderten, „Befreiung“, „Selbstverwirklichung“ und hohe Erwartungen von mehr Partizipation für ein besseres Gemeinwesen stark miteinander verknüpfte. Vermutlich hat man unterschätzt, wie schwierig es ist, den Übergang von Eigeninteresse zu

<sup>13)</sup> Vgl. D. F. Thompson, *Political Participation*, Princeton (N.J.) 1977, S. 40.

öffentlichem Interesse zu vollziehen. Unter anderem wurde Rousseau häufig mißverstanden. Zu oft hat man angenommen, daß der Begriff des „Bürgers“ lediglich das „demokratische“ *Gegenstück* zu allen „elitären“ Theorien und Bekenntnissen sei. Rousseau äußerte in der Tat viele Zweifel daran, daß es möglich sei, Eigennutz mit Gemeinwohl in Einklang zu bringen, *zumindest was das politische und soziale Leben angeht*. Die Entwicklung vom „Naturmenschen“ zum Staatsbürger erforderte außerordentliche „Tugenden“, außerordentlichen „Verzicht“ auf private Wünsche, außerordentliche „Lasten“. Nicht der Widerstand gegen festgefügtes „Gesetz und Ordnung“ macht den Staatsbürger, sondern seine Identifikation damit, seine Liebe zu den feststehenden Gesetzen und zum Land. An die Stelle des in Rousseaus Schriften beschriebenen „Individualismus“ des „einsamen Wanderers“ müßte nicht nur strikte Beachtung der Gesetze, sondern auch „Liebe zu ihnen“ treten<sup>14)</sup>. Wie eingangs erwähnt wurde, haben bereits andere Autoren vor ihm diese „Last“ der Partizipation beschrieben.

Der Widerstreit zwischen Eigeninteresse und öffentlichem Interesse würde zweifellos ausgemerzt, *wenn* Individuen oder Gruppen sich das öffentliche Interesse zu eigen machen würden. Zweifellos ist dies „die Wurzel aller Dinge“ beispielsweise für viele „Grüne“ und vor allem auch für die viel breiter angelegten und dennoch schwerer faßbaren „Friedensbewegungen“. Das persönliche Interesse, die Gesellschaft zu verändern, um die „Menschheit zu retten“ vor ökologischem oder atomarem Selbstmord, scheint eine Brücke zu schlagen zwischen dem Eigeninteresse und dem allgemeinen oder öffentlichen Interesse. Das Handeln des einzelnen geht so über die reine Vertretung von „Interessen“ hinaus und erhält missionarischen Charakter im Einsatz für die höchsten vorstellbaren „gemeinsamen“ Güter. Wer möchte bestreiten, daß es das höchste und uneigennützigste Ziel von allen ist, die Menschheit buchstäblich vor dem Untergang zu bewahren? Mit diesem Ziel setzt sich die Idee der Partizipation weit über das hinaus, was bislang als bloßer Versuch der Einfluß-

nahme auf die Regierung gewertet werden konnte.

Geht man, wie viele Befürworter von mehr Partizipation, davon aus, daß die moderne repräsentative Demokratie „zu elitär“ und dem Einfluß durch den Bürger zu sehr entrückt sei, dann steckt hinter der Entwicklung solcher Perspektiven eine Logik. Man setzte voraus, daß „mehr Partizipation“ „mehr Demokratie“ bedeute und zog daraus den Schluß, daß „mehr Demokratie“ für das Gemeinwesen und die an ihm teilnehmenden Individuen gleichermaßen „gut“ sein würde. Fragen wie „Partizipation wozu?“, „Partizipation um welcher Ziele willen?“ (einmal abgesehen von „Selbstverwirklichung“) ließ man außer acht. *Verfahrensfragen* kennzeichneten die Forderungen nach Partizipation insofern, als sie nicht mit bestimmten Anliegen, vor allem auf lokaler Ebene, verbunden waren. Man muß zugeben, daß durch Partizipation auf regionaler Ebene am meisten erreicht wurde, wohingegen mehr Partizipation auf nationaler Ebene weniger „erfolgreich“ war, d. h. Entscheidungen kaum beeinflußt und wenig dazu beigetragen hat, den Unterschied zwischen öffentlichem Interesse und dem Interesse des einzelnen herauszuarbeiten. Dies liegt wahrscheinlich daran, daß auf lokaler Ebene der Zusammenhang zwischen Partizipation und den Zielen von Kommunalpolitik offenkundiger ist. Gegen Umweltverschmutzer „von außen“ zu kämpfen, kann eine Gemeinde für ihre gemeinsamen Interessen mobilisieren. Dagegen sind Ziele auf nationaler Ebene weniger einleuchtend und unterliegen zu vielen verschiedenen Einflüssen. Dieses Beispiel beschreibt vielleicht nur mit anderen Worten das Problem zwischen kleinen und großen Staatsgebilden, das schon die alten Griechen erkannt hatten.

Die Diskussion über „globale“ und „alle Menschen angehenden“ Themen wie Umweltverschmutzung und Atomwaffen macht jedoch deutlich, daß sich Partizipation auch auf nationaler Ebene mit ganz konkreten Zielen befaßt. Der enge Zusammenhang zwischen Partizipation und öffentlichem Interesse auf der unteren politischen Ebene mag vielleicht schon allein deswegen auf eine globale politische Ebene übertragbar sein, weil auf den Menschen heute so ungleich viele wichtige Probleme einstürzen und wir vor einer Krise

<sup>14)</sup> J. J. Rousseau, Letter to d'Alembert on the Theater (1758), zitiert nach der Ausgabe von A. Bloom, Ithaca, New York 1973, S. 66—67 (Abschnitt VII).

bisher nie dagewesenen Ausmaßes stehen. Darüber hinaus mag es so aussehen, als ob den Forderungen nach Umweltschutz und Frieden nur die „illegitimen“ Interessen der Militärs, der Umweltverschmutzer und anderer, unschwer auszumachender Gruppen im Wege ständen. Unter diesen Voraussetzungen ist eine Politik weniger mühsam, als wenn die Forderungen unterschiedlicher und widerstreitender „legitimer“ Interessen der einen oder anderen Prägung eingeordnet und in öffentliches Interesse und Politik eingebaut werden müssen<sup>15)</sup>.

Man mag der Auffassung sein, daß partizipatorische Anstrengungen zugunsten solcher globaler Ziele die Kluft zwischen Eigennutz und öffentlichem Interesse überbrücken, muß allerdings auch zugeben, daß die Befürworter von mehr Partizipation sich damit neuen Dimensionen zuwenden, die über „Aufklärung“ und „Befreiung“, was man gemeinhin mit Demokratisierung und Freiheit verbindet, hinausgehen. Konzentriert man sich auf Gemeinschaftsziele und öffentliches Interesse, so bedeutet dies auch, daß „konservative“ Kräfte

<sup>15)</sup> Wichtig für die Auseinandersetzung mit dem Thema „kleine“ vs. „große“ Staatsgebilde als Rahmen für „volkstümliche Regierungen“ ist die von James Madison, Alexander Hamilton und John Jay geführte Diskussion in ihrem Kommentar zur Amerikanischen Verfassung von 1787: *The Federalist Papers*. Madison gibt der „Großen Republik“ den Vorzug und verbindet damit Beschränkungen für die Partizipation auf nationaler Ebene. Mit anderen Worten könnte man dazu auch sagen, daß die Möglichkeit zur Erweiterung „volkstümlicher Regierungen“ (in der Sprache des 18. Jahrhunderts das, was wir heute als Demokratien bezeichnen würden) in direktem Zusammenhang mit der „Unklarheit“ und sogar Inkohärenz der politischen Führung auf nationaler Ebene steht. Anders ausgedrückt, man erwartete von der nationalen oder zentralen Regierung nicht, daß sie allzuviel tat. Man könnte auch sagen, daß dies ein im eigentlichen Sinne „liberales“ Konzept war.

Wie Walter Schiffer vor einigen Jahren in einer brillanten Studie zeigte, wurde dieses liberale Konzept zur Basis für moderne Lehren über die „Meinung der Weltöffentlichkeit“ in der Außenpolitik: W. Schiffer, *The legal Community of Mankind: Studies in the modern Theory of World Organization*, New York 1953. Es gibt eine direkte Verbindung zwischen dieser Theorie und der Behauptung, daß die „Weltöffentlichkeit“ oder die Menschheit im allgemeinen zwar vielleicht nicht rational genug ist, um eine Weltregierung zu bilden, dennoch aber klug genug sein muß zu versuchen, die Welt vor dem ökologischen oder atomaren Untergang zu retten. Dieses sehr allgemeine und „offensichtlich gute“ Ziel scheint Politik aus dem Bereich des „gewöhnlichen“ Konflikts herauszuheben.

ein Wörtchen mitzureden haben. Sind es denn nicht gerade die „Konservativen“, die für sich in Anspruch nehmen, für das „Gemeinwohl“, also für das zu sprechen, was die Gemeinschaft braucht, und zwar vor dem Hintergrund ihrer Vergangenheit und Gegenwart<sup>16)</sup>? Sagen nicht gerade sie, daß es des Bürgers erste Pflicht sei, sich auf nationaler und lokaler Ebene für Sitte und Moral einzusetzen? Könnten nicht auch Konservative für „mehr Partizipation“ zugunsten von „Patriotismus“ oder Werten wie „Familie“, „harte Arbeit“, „gesellschaftliche Disziplin“ usw. sein?

Nach „konservativem“ Verständnis betont Partizipation einen vermeintlichen Konsens, durch den Partizipation überhaupt erst Bedeutung erlangt. Konservative behaupten, daß der Mensch von heute gerade wegen der „in die Krise geratenen traditionellen Werte“ verwirrt ist, und daß eine gesunde Mischung zwischen Führung und Partizipation nur möglich wird, wenn man das „Gefühl für Ziele“ wieder stärkt. Wie immer man darüber denken mag, es gibt keinen Grund anzunehmen, daß Partizipationstheorien der „Linken“ für sich alleine in Anspruch nehmen dürfen, Partizipation des einzelnen mobilisieren zu können. „Linke“ und „Rechte“ mögen unterschiedlicher Auffassung über die richtige Art und über die Ziele von Partizipation sein, fordern können dies jedoch sowohl die „Rechte“ als auch die „Linke“. Vielleicht hat die „Rechte“ dabei sogar gewisse Vorteile, auf die bereits eingangs in dem Zitat von Montesquieu hingewiesen wurde: Sie kann sozusagen eine bereits existierende Definition für öffentliches Interesse anbieten, und zwar die geltenden Gesetze und die vorhandenen Traditionen.

Selbstverständlich stellen diese Ausführungen nicht erschöpfend dar, welche Widersprüche und Schwierigkeiten dem Begriffspaar Demokratie und Partizipation anhaften. Dennoch gibt es in den Vereinigten Staaten wie auch in der Bundesrepublik deutliche Hinweise darauf, daß die konservative Version von Partizipation wieder auflebt. Kritik

<sup>16)</sup> Klassisch ist die Erklärung von Edmund Burke, *Reflections on the Revolution in France* und andere Schriften. Die britische Verfassung (Regime) hat, so heißt es, „vor undenklichen Zeiten“ bestanden und Fähigkeiten hervorgebracht, in denen sich wisdom without reflection, and above it, d. h. „Weisheit ohne Überlegung und jenseits davon“ verbarg.

am expansiven bzw. befreienden Konzept der Partizipation setzte, wie bereits erwähnt, damit ein, daß man sagte, Partizipation erleichtere die Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden Gruppen und schmälere das „öffentliche Interesse“. In der Theorie von der „demokratischen Überfrachtung“ war auch die Rede von Strafe für „mehr Partizipation“<sup>17)</sup>. Zumindest in den Vereinigten Staaten gibt es neuerdings wieder viele, die behaupten oder wenigstens vermuten, daß die geltende amerikanische Verfassung und ihr politisches System der angemessene Rahmen für moderne Demokratien sind, wobei dies nicht nur als überlieferte Tradition dargestellt, sondern als politische Weisheit gepriesen wird<sup>18)</sup>.

Schließlich und endlich könnte man sagen, daß die Frage nach der Beziehung zwischen Partizipation und Demokratie gleichbedeutend mit der Frage ist, wer für die Öffentlichkeit spricht oder ob man überhaupt berechtigterweise von „Öffentlichkeit“ sprechen kann. Ist dieser Begriff empirisch überhaupt eindeutig faßbar? Mag es auch für die Sozialwissen-

schaftler heute schwer sein, die Frage, wie man die „Öffentlichkeit“ fassen kann, zu beantworten, so zeigen doch einfache Bemerkungen, daß einige für sich *in Anspruch nehmen*, für „die Öffentlichkeit“ zu sprechen und daß insoweit Partizipation bereits politische „Wirklichkeit“ ist<sup>19)</sup>. Sicher ist auch, daß in früheren Zeiten viele, die sich als Wortführer für mehr Demokratie betrachteten, gleiches im Auge hatten<sup>20)</sup>.

Politologen und Soziologen konzentrieren sich heutzutage mehr darauf, welche Instrumente es gibt, um „tragfähige Mehrheiten“ zu bilden; ihr Interesse gilt weniger Begriffen wie „Öffentlichkeit“<sup>21)</sup>. Vor allem beschäftigen sie sich mit der Rolle der Parteien und der Medien als Träger für Partizipation. Ein „praktischer“ Aspekt bei Diskussionen um politische Partizipation in unserer Zeit ist offensichtlich die Tatsache, daß zwischen Parteien und „anderen“ ein Wettbewerb darüber entstanden ist, welche Organisationsform am besten geeignet ist, Partizipation für ein gemeinsames Ziel zustande zu bringen.

### III.

Eingehende Untersuchungen über Partizipation in den Vereinigten Staaten beschreiben, wie kompliziert die Beziehung zwischen Partizipation und Einfluß auf Regierungsentscheidungen ist. Es gibt keineswegs einen direkten Zusammenhang zwischen mehr Partizipation und mehr Einflußnahme des Bürgers auf die Entscheidungen der Politiker: „Unsere Erhebungen beweisen, daß beide Formen der Kontrolle durch den Bürger, nämlich der Einfluß über die Beteiligung an Wahlen und das Vermitteln von Informationen außerhalb von Wahlkampfaktivitäten, in gleicher Weise Reaktionen auf seiten der Regierenden auslösen. ... Jedoch bestehen zumindest in Gemeinden, in denen die Bürger sich über das, was die Regierung tun sollte, weniger einig sind, erhebliche Unterschiede zwischen der

Einflußnahme durch Wahlverhalten einerseits und durch andere Formen von Partizipation andererseits. Je stärker in solchen Gemeinden Bürger ihre Vorstellungen anders als durch Wahlstimmen geltend machen, desto geringer ist die Reaktion der regierenden Politiker darauf.“<sup>22)</sup> So machen Verba und Nie in ihren Untersuchungen deutlich, daß mehr Partizipation ausgerechnet dann gefordert wird, wenn kleinere Gemeinden, die politi-

<sup>19)</sup> Gleichzeitig mit dem einflußreichen Buch von C. W. Mills (Anm. 5) erschien von W. Lippmann, *The Public Philosophy*, ein ebenfalls wichtiges, jedoch nicht die Bedeutung des vorhergehenden erreichendes Werk. Es beschäftigt sich vor allem mit Fragen der Exekutive und Begriffen wie „öffentliche Philosophie“, d. h. einer Reihe von „Gemeingütern“ oder „öffentlichen Interessen“. Obgleich sie von unterschiedlichen „rechten“ bzw. „linken“ Positionen her argumentierten, gab es zwischen Mills und Lippmann in einigen Punkten merkwürdigerweise Übereinstimmungen. Laut Mills war im heutigen Amerika der „demokratische Begriff von Öffentlichkeit“ durch „Massen“ ersetzt worden, die von „Eliten“ manipuliert werden, von „Eliten“ jedoch, die unterschiedliche „Machtinteressen“ vertraten. Mills war nicht ausdrücklich gegen den Begriff der „guten Eliten“, die sich für das „öffentliche Interesse“ einsetzen.

In Deutschland kam in der Sozialwissenschaft der Begriff „politische Kultur“ auf; er beschrieb einen

<sup>17)</sup> Zentrales Werk ist M. Crozier/S.P. Huntington/J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York 1975, basierend auf Berichten für die „Dreierkommission“, die politische Themen der Industrieländer am Rande des Nordatlantik und des Pazifik untersuchte.

<sup>18)</sup> „Project 87“ und ähnliche Programme enthalten von der Regierung finanzierte Bürgerschaften für die Feiern zum zweihundertsten Jahrestag der amerikanischen Verfassung.

sche Arbeit durch den in ihnen herrschenden Konsens fördern können, durch das politische Umfeld der Großstädte, Großgemeinden und gesamtstaatliche Belange ins Abseits gedrängt werden. „So kommt es, daß der Kreis der wirklich partizipierenden Bevölkerung gerade dann größer geworden ist, wenn echte Partizipation erst recht schwerer wird.“<sup>23)</sup>

Damit ist das Thema natürlich noch nicht erschöpft. Besondere Fallstudien zeigen, wie Partizipation jenseits von Wahlen sich vor allem auf lokaler Ebene auf die Entscheidungen der Politiker auswirken kann. Doch lassen sich keine Rückschlüsse auf massiven Einfluß durch Partizipation ziehen, weder im Hinblick auf Partizipation durch Wahlen, noch im Zusammenhang mit anderen Formen von Partizipation (wobei hier in beiden Fällen sowohl der Einfluß auf Entscheidungen der Politiker als auch der Lernprozeß des einzelnen Bürgers untersucht wurde)<sup>24)</sup>. Jeder Einzelfall muß gesondert betrachtet werden.

Diese Betrachtung führt uns zumindest zu zwei weiteren Fragen bzw. Themen: Welche Rolle spielen die politischen Parteien als Träger der Mitbestimmung durch Partizipation

vermeintlichen Unterschied zwischen formalen Regierungssystemen und dem Lebensgefühl der Bürger. Wenn auch dieser Begriff hauptsächlich Defizite in der Partizipation umschreibt, so kann er doch auch als Schlüsselwort für den althergebrachten Begriff von „Öffentlichkeit“ verstanden werden. Empirische Sozialwissenschaftler tun sich mit diesem Begriff schwer, weil er ungeeignet ist als Gradmesser oder Spezifizierungsmerkmal. Vgl. M. Kaase, Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur“ für die vergleichende Politikforschung. Oder auch: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln, Arbeitspapier, abgedruckt in ders./H. D. Klingemann (Hrsg.), Wahlen und politisches System, Opladen 1982.

<sup>20)</sup> Wichtigstes Beispiel in den Vereinigten Staaten war John Dewey. Vgl. vor allem sein Werk: *The Public and its Problems*, Denver — New York 1927, ein Versuch, einen „älteren Liberalismus“ im Sinne gemeinsamer Verantwortung für gemeinsame Regierungsarbeit „neu zu definieren“. Dewey's Konzeption einer offenen Bildung steht in direktem Zusammenhang mit seinem Verständnis von „Öffentlichkeit“.

<sup>21)</sup> Dies ist charakteristisch für Arbeiten wie die von S. Verba und N. H. Nie (Anm. 9) wie auch für die Hauptströmungen in der politischen Wissenschaft insgesamt.

<sup>22)</sup> S. Verba/N. H. Nie (Anm. 9), S. 341.

<sup>23)</sup> Ebd., S. 342—343.

<sup>24)</sup> Vgl. J. T. Pedersen, *On the Educational Function of Political Participation: A Comparative Analysis of John Stuart Mill's Theory and Contemporary Survey Research Findings*, in: *Political Studies*, 30 (1982) 4, S. 557—568.

und wie wirksam bzw. unwirksam ist der Einfluß von Partizipation auf die Institutionen, die Entscheidungen auf nationaler Ebene treffen, wie z. B. Ministerien, sonstige Behörden und gesetzgebende Körperschaften?

An dieser Stelle kann nicht im einzelnen auf diese Fragen eingegangen werden. Gerade zum Thema „Politische Parteien“ gibt es eine ungeheure Menge an Literatur; die Überlegungen zum Thema „Zukunft der Parteienregierungen“ — um eine laufende Studie des European Consortium for Political Research zu zitieren — häufen sich. In den Vereinigten Staaten verzeichnen wir anscheinend einen Verfall der Parteien, mit denen sich immer weniger Bürger identifizieren können. Mangelnde Partizipation an Belangen der Parteien wird immer deutlicher und geht aus von ohnehin schon schwacher Partizipation auf gesamtstaatlicher Ebene. In der Bundesrepublik scheint die Situation ähnlich zu sein, wenn auch nicht ganz so ausgeprägt. Der Unterschied zu den Vereinigten Staaten besteht in der zentraleren Rolle, die die Parteien für das bundesrepublikanische Regierungssystem haben. Auf der anderen Seite hat die „Anti-Parteien-Ideologie“ in der Bundesrepublik schon länger stärker Fuß gefaßt als in den Vereinigten Staaten. In der Bundesrepublik scheinen die Mitgliedszahlen der Parteien und die Rolle der auf Parteipolitik (im Unterschied zu „praktischer Politik“) hin Orientierten rückläufig zu sein. Das heißt, die Mitarbeit in Parteien als Träger von Partizipation läßt anscheinend nach. In den Vereinigten Staaten bemüht man sich gegenwärtig darum, wenigstens einige der Anfang der siebziger Jahre durchgeführten „Parteienreformen“ wieder rückgängig zu machen; die Reformen hatten seinerzeit dazu geführt, daß mehr Einzelpersonen und Gruppen Parteiämter übernahmen, während zugleich die Loyalität innerhalb der Parteien schwächer wurde — ein durchaus interessantes Thema.

Ein weiteres Thema, das zur Diskussion einlädt, ist die „Medienpolitik“ bzw. die „Partizipation“ der Bürger am politischen Leben durch die moderne Bildberichterstattung. Fernsehberichterstattung als Sofortinformation mit dem Anspruch, umfassend zu sein, gibt sich den Anschein, als könne sie demokratische Prozesse augenfällig machen. Die

moderne Bildberichterstattung unterliegt jedoch einer Vielfalt von Einflüssen; es ist daher keineswegs sicher, daß diese Medien mehr demokratische Partizipation fördern.

Man muß danach fragen, inwieweit die Medien „Ereignisse“ selbst produzieren, anstatt über sie zu berichten, inwieweit das Fernsehen politische Ereignisse mitgestaltet dadurch, daß es Gelegenheiten zu politischer Stellungnahme, zu Demonstrationen oder „gestellten“ Auseinandersetzungen, beispielsweise die sogenannten „Medienereignisse“ schafft. Neben all diesen Fragen müßte man auch das Verhältnis zwischen Berichterstattung und politischen Strukturen untersuchen. Vor allem der Einfluß moderner Massenmedien auf Parteienstrukturen wäre ein wichtiges Gebiet für all die, die sich mit Partizipation befassen. Diese Medien sorgen für einen gewissen freien Fluß an Information in der Gesellschaft und ermöglichen es Kandidaten und Offiziellen, ihre „Botschaften“ direkt an bestimmte Bevölkerungsgruppen zu richten<sup>25)</sup>. Mit dem Ausbau des Kabelfernsehens und anderer neuer Technologien in der Kommunikation werden es die Kandidaten und Offiziellen noch leichter haben, sich an spezielle Zielgruppen und besondere Bevölkerungsteile zu wenden. Solche Entwicklungen machen die Rolle der politischen Parteien als Träger und „Vermittler“ von Informationen zunehmend überflüssig — gleichzeitig tragen sie jedoch anscheinend dazu bei, daß die poli-

tische Gemeinschaft immer mehr zersplittert wird. Die Verbindung zwischen Partizipation des Bürgers und politischer Führung der Gemeinschaft steht nicht nur in Frage, sondern kann dadurch eher noch geschwächt als gestärkt werden.

Schließlich muß man noch untersuchen, wie stark partizipatorische Gruppen mit „postmaterialistischen“ oder „globalen“ Zielen auf politische Zielsetzungen einwirken, d.h. wie stark sich das Fehlen spezieller organisierter Interessengruppen aus den traditionellen Bereichen der „Selbständigen“, „Arbeiter“, „Bauern“ usw. bemerkbar macht. Es gibt Anzeichen dafür, daß solche „Bürgerinitiativen“ auf lokaler Ebene (wie bereits erwähnt) einigen Erfolg hatten, sich jedoch auf nationaler Ebene vor allem in der Bundesrepublik schwer durchsetzen konnten. In Deutschland haben sie relativ ungeschickt versucht, ihre Vorstellungen gegenüber dem Regierungsapparat mit einem Höchstmaß an Wirksamkeit darzustellen. Darüber hinaus waren die Bürokraten des europäischen Festlandes nie sonderlich empfänglich für Interessengruppen, die nicht in das Regierungssystem „integriert“ sind. Die amerikanischen Behörden haben sich da beeinflusbarer gezeigt und den „neuen“ Interessengruppen (wie beispielsweise den Umweltschützern) mehr Einfluß auf nationaler Ebene zugestanden. Es erscheint jedoch möglich, daß einige Umweltschutzgruppen in der Bundesrepublik auf nationaler Ebene mehr erreichen können, wenn sie von ihren breit angelegten Zielen abrücken und sich eher darauf beschränken, fachlich qualifiziert Einfluß auf nationale Entscheidungen vor allem bei den Ministerien zu nehmen, die hier die Richtlinien der Politik bestimmen<sup>26)</sup>.

Vermutlich sind solche Überlegungen ein Grund für die Spannungen zwischen den sogenannten „Pragmatikern“ und „Idealisten“ unter den GRÜNEN.

<sup>25)</sup> Ein Beispiel dafür war kurz nach der Internationalen Konferenz in Augsburg vom Februar 1984 der unerwartete Wahlsieg des US-Senators Gary Hart (über den früheren Vizepräsidenten Walter Mondale) bei den Vorwahlen in New-Hampshire. Betrachtet man das Wahlverhalten in diesem kleinen Bundesstaat, so wird deutlich, daß der Sieg von Senator Hart vor allem auf ein „Anti-Parteien-Establishment“ zurückgeht, mit dem insbesondere die „unabhängigen“ Wähler angesprochen werden, die sich am 28. Februar 1984, dem Tag der Vorwahlen, als Mitglieder bei dem Demokraten einschrieben. Man schätzt, daß 40 Prozent der Stimmen für Gary Hart von diesen unabhängigen Wählern stammten, denen es die Wahlgesetze ermöglichen, einer Partei durch eine einfache Erklärung beizutreten, kurz bevor sie ihre Stimme für die Kandidaten der Vorwahlen dieser Partei abgeben. Auf der anderen Seite war Mondale der Favorit von „ordentlichen“ Parteimitgliedern. Darüber hinaus stand die Entscheidung so vieler Unabhängiger, Senator Hart zu unterstützen, zweifellos im Zusammenhang mit seinem relativ starken Auftreten bei Wahlveranstaltungen in der Woche davor im Bundesstaat Iowa.

<sup>26)</sup> Vgl. dazu z. B. A. Cigler/B.A. Loomis, *Interest Group Politics*, Washington 1983; S. Berger, *Organizing Interests in Western Europe*, New York 1981; J. Hayward, *Institutional Inertia and Political Impetus in France and Britain*, in: *European Journal of Political Research*, 4 (1976), S. 341—359, und eine in Kürze erscheinende Studie von C. Watkins, ein Vergleich zwischen Gesetzen zur Reinerhaltung der Luft und ihrer Anwendung in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik (noch unveröffentlichte Dissertation [PH.D.], Universität von North Carolina, Chapel Hill [NC]).

# Zur Entwicklung der vergleichenden Deutschlandforschung

## I. Vorbemerkung

Die Darstellung der „deutschen Frage“ in der politischen Bildung und insbesondere im Schulunterricht bleibt ein Dauerthema der pädagogischen, politischen und wissenschaftlichen Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland. Dabei geht es zumeist auch um den Vergleich zwischen beiden deutschen Staaten und seine Problematik. So regelte der Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 23. November 1978 über „Die deutsche Frage im Unterricht“, noch heute für die Schulen und Institutionen der Lehreraus- und -fortbildung verbindlich, in einem eigenen Abschnitt den Vergleich der Gesellschaftsordnungen beider deutscher Staaten<sup>1)</sup>. Auch auf der gemeinsamen Tagung von freien Trägern der deutschlandpolitischen Bildungsarbeit mit dem Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen am 5./6. April 1984 erörterte eine von fünf Arbeitsgruppen „Probleme des Systemvergleichs“<sup>2)</sup>.

Daß dem zwischendeutschen Vergleich bei der Behandlung der deutschen Frage eine zentrale Bedeutung zukommt, darf nicht verwundern. Die „deutsche Frage“ führt sich auf die deutsche Teilung nach dem Zweiten Weltkrieg zurück, zumindest steht sie mit diesem Tatbestand in enger Beziehung. Da liegt es auf der Hand, daß man den einen Teil Deutschlands mit dem anderen vergleicht, sei es explizit oder — was häufiger vorkommt — implizit, in beiläufigen Verweisen auf die politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ordnung des anderen deutschen Staates. In der Bundesrepublik waren solche zwischen-deutschen Vergleiche in einem weit gefaßten,

nicht unbedingt wissenschaftlichen Sinne in der politischen Argumentation weitverbreitet, auch wenn sie heute im Vergleich zu früher eher im Abklingen sind. In der DDR prägen sie trotz und vielleicht wegen aller Abgrenzungsbemühungen immer noch sowohl die offizielle Propaganda der Herrschenden als auch das Alltagsbewußtsein der meisten Bürger, wenn auch in unterschiedlicher Weise.

Der folgende Beitrag kann diese vielfältigen Dimensionen der zwischendeutschen Vergleiche in der öffentlichen und insbesondere in der bildungspolitischen Diskussion der beiden deutschen Staaten nicht ausloten. Er beschränkt sich auf einen Abriß der Entwicklung der akademischen Arbeiten zur vergleichenden Deutschlandforschung in der sozial- und insbesondere politikwissenschaftlichen Forschung der Bundesrepublik<sup>3)</sup>. Diese wissenschaftlichen Bemühungen um den zwischendeutschen Vergleich haben aber stets auf die öffentliche und pädagogische Diskussion eingewirkt und sind umgekehrt von dieser beeinflußt worden. Abschließend soll auf diesen Zusammenhang von Vergleichen in der Wissenschaft und in der Bildungsarbeit nochmals eingegangen werden.

Die Wissenschaftsgeschichte der zwischen-deutschen Vergleichsforschung in der Bundesrepublik steht außerdem in einer engen Beziehung mit der Entwicklung der westdeutschen DDR-Forschung, auch wenn sie mit dieser nicht identisch ist und nicht allein aus ihr hervorgeht. Leider gibt es bisher nur Bruchstücke, Materialien und Stellungnahmen, aber noch keine ausführliche und befriedi-

<sup>1)</sup> 8. Abschnitt des Beschlusses der KMK vom 23. November 1978, abgedruckt in: Beilage zum Bayerischen Staatsanzeiger, Nr. 13 vom 30. März 1978.

<sup>2)</sup> Vgl. den Bericht in den „Informationen“ des Bundesministeriums für innerdeutsche Beziehungen, Nr. 8/1984, S. 14 ff. Die Tagungsergebnisse werden vom Arbeitskreis deutscher Bildungsstätten in seinen „Materialien zur politischen Bildung“ veröffentlicht.

<sup>3)</sup> Mit diesem Beitrag nehme ich unter einem wissenschaftsgeschichtlichen Zugang ein Thema wieder auf, das ich bereits unter einer mehr methodologischen Fragestellung behandelt habe: W. Bleek, Zwischendeutsche Vergleiche. Politische Probleme und politikwissenschaftliche Möglichkeiten, in: Deutschland Archiv, 15 (1982), S. 717—739.

gende Darstellung zur Geschichte der DDR-Forschung in der Bundesrepublik<sup>4)</sup>. So wird sich auch dieser Abriss der Entwicklung eines Teil- und Nebengebietes der DDR-Forschung mit einem allgemeinen Überblick begnügen. Noch größeren Einfluß auf die Entwicklung des akademischen Vergleichs zwischen beiden deutschen Staaten hat die bundesrepublikanische Deutschlandpolitik in ihrem Wandel von der ursprünglichen Nichtanerkennungspolitik zur gegenwärtigen Politik des staatlichen Nebeneinanders und ansatzweise

Miteinanders beider deutscher Staaten genommen. Dieser Zusammenhang zwischen der Entwicklung des wissenschaftlichen Systemvergleichs auf der einen und der Deutschlandpolitik auf der anderen Seite ist in einem ausführlicheren Referat auf der Tutzingener Tagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung im April 1984 thematisiert, wenn auch noch nicht in seinem komplizierten Wechselverhältnis von Politik und Wissenschaft abschließend beantwortet worden<sup>5)</sup>.

## II. Erste Phase: 1949—1961

### 1. Nicht-Anerkennung und Nicht-Vergleich

Seit wann gibt es in der Bundesrepublik eine wissenschaftliche DDR-Forschung und zwischendeutsche Systemvergleiche? Die Vermutung liegt nahe, wie sie vor kurzem auch Bundesminister Windelen bei der Verleihung des Ernst-Richert-Preises geäußert hat<sup>6)</sup>, daß die DDR- und vergleichende Deutschlandforschung so alt wie die Teilung Deutschlands in zwei Staaten ist, also auf das Jahr 1949 zurückgeht. Diese Annahme ist allerdings nicht oder nur sehr eingeschränkt richtig. Wenn schon, dann läßt sich zumindest für die fünfziger Jahre höchstens von einer „SBZ-Forschung“ und Vorformen des zwischendeutschen Vergleichs in der Bundesrepublik sprechen.

Die DDR ist erst 1972 von der Bundesrepublik als Staat anerkannt worden. Bis dahin firmierte das Gebiet zwischen Elbe und Oder, wie sich den Regierungserklärungen entnehmen läßt<sup>7)</sup>, als „Sowjetische Besatzungszone“, abgekürzt als „SBZ“ oder „Zone“, als „Mitteldeutschland“ oder „anderer Teil Deutschlands“ mit allen damit verbundenen inhaltlichen Implikationen. Das war nicht bloß rechtliche Maxime und diplomatisches Kalkül, sondern auch Ausdruck der damaligen politischen Lageinschätzungen und Überzeugungen. Die DDR war in den Augen der bundesrepublikanischen Gründergeneration ein flüchtiges und irrelevantes Gebilde ohne Zukunftsaussichten. Von heute her gesehen mögen uns diese Auffassungen der fünfziger Jahre reichlich unrealistisch und illusionär erscheinen,

doch damals waren sie angesichts der politischen und wirtschaftlichen Krisenanfälligkeit der DDR und der SED-Herrschaft gar nicht so weit hergeholt.

Mit einem so unbedeutenden „Phänomen“ und temporären „Gebilde“, um die substantivischen Umschreibungen des späteren Bundeskanzlers Kiesinger aufzunehmen, brauchte sich die Wissenschaft nicht zu beschäftigen, zumal sie als Politik- und Sozialwissenschaft in der Bundesrepublik erst im Entstehen bzw. Wiederentstehen und mit anderen vordringlicheren Themen wie der Bewältigung der nationalsozialistischen Vergangenheit und der Konzipierung einer freiheitlichen Ordnung beschäftigt war. Noch weniger kam ein zwischendeutscher Vergleich in Frage, würde dieser doch den eigenen Staat mit einem Nicht-Staat, einem bloßen Satelliten- und Kolonialgebiet auf eine Stufe stellen. DDR- und vergleichende Deutschlandforschung konnte es nach den deutschlandpolitischen Grund-

<sup>4)</sup> Am brauchbarsten, wenn auch nur in einer mangelhaften Übersetzung vorliegend: C. Burrichter/E. Förtsch, Development and Present Situation of GDR Research in the Federal Republic of Germany, in: K. von Beyme et al. (Eds.), German Political Systems: Theory and Practice in the Two Germanies (German Political Studies, Vol. 2), Beverly Hills 1976, S. 93—116.

<sup>5)</sup> W. Bleek, Die Entwicklung des zwischendeutschen Systemvergleichs im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft, in: Probleme systemvergleichender Betrachtung. Multidisziplinäre Sondertagung 1984 der Gesellschaft für Deutschland-Forschung, erscheint 1985.

<sup>6)</sup> In: Deutschland Archiv, 17 (1984), S. 212.

<sup>7)</sup> Vgl. K. von Beyme (Hrsg.), Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, München—Wien 1979.

überzeugungen, wie sie in den fünfziger Jahren von allen Parteien der Bundesrepublik mit Ausnahme der KPD geteilt wurden, eigentlich nicht geben.

## 2. Wiedervereinigungswissenschaft

Trotzdem erschienen natürlich schon seit Beginn der fünfziger Jahre in der Bundesrepublik und insbesondere in West-Berlin Arbeiten über das Gebiet zwischen Elbe und Oder. Sie waren zumeist geprägt von der deutschlandpolitischen Konzeption der Bundesregierung unter Konrad Adenauer, die eine Wiedervereinigung Gesamtdeutschlands durch Anschluß der Ostzone an die Bundesrepublik zum Ziel hatte. Durch eine Politik der ökonomischen Attraktion und politischen Stärke sollte die Sowjetunion dazu gebracht werden, das von ihr in Deutschland besetzte Territorium freizugeben.

Dementsprechend war die SBZ-Forschung in der Bundesrepublik zunächst eine Wiedervereinigungswissenschaft. Sie entwickelte Pläne für den „Tag X“, an dem das Gebiet zwischen Elbe und Oder der Bundesrepublik angegliedert würde. Das geschah in aller Öffentlichkeit und rechtfertigte nicht im geringsten die Unterstellungen putschistischer und subversiver Aktivitäten, mit denen die SED nach dem 17. Juni 1953 die gewaltsame Niederschlagung des ostdeutschen Arbeiteraufstandes begründete.

Beispielhaft für diese Anfänge der westdeutschen DDR- bzw. SBZ-Forschung und ihre Einbettung in die damalige Deutschlandpolitik war der im März 1952 beim Bundesministerium für gesamtdeutsche Fragen konstituierte „Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands“. Er stellte seine Arbeiten unter das Ziel „einer Wiedervereinigung von Mitteldeutschland, d. h. der sowjetisch besetzten Zone, mit den Gebieten der Bundesrepublik“<sup>9)</sup>. Damit war die Aufgabenstellung sehr eindeutig angegeben: Es ging nicht um die Vereinigung von zwei Staaten und Volkswirtschaften, sondern um den An-

schluß eines Gebietes an die einzig als legitim angesehene staatliche, gesellschaftliche und ökonomische Ordnung in Deutschland. Der Forschungsbeirat konzentrierte sich dabei entsprechend der politischen Prioritätensetzung der Bundesrepublik, aber auch der wissenschaftlichen Kapazität seiner Mitglieder auf die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Realisierung dieses Zieles. Wie ein roter Faden zog sich durch alle seine Arbeiten und Tätigkeitsberichte die „Aufgabe, die zur Zeit in Mitteldeutschland geltende Ordnung einer zentral gelenkten Zwangswirtschaft in eine im Grundsatz marktwirtschaftliche Ordnung zu überführen“<sup>9)</sup>.

Seinen Plänen für eine Anpassung der Wirtschafts- und Sozialstrukturen des Gebietes zwischen Elbe und Oder an diejenigen der Bundesrepublik legte der Forschungsbeirat sinnvollerweise eine Bestandsaufnahme der ökonomischen und gesellschaftlichen Realitäten in der DDR zugrunde. Zugleich hatte er zu prüfen, in welchem Maße die Verhältnisse in der DDR von denen in der Bundesrepublik als dem gesamtdeutschen Vorbild und Ziel abwichen, um daraus Konsequenzen für eine Übergangsregelung zu ziehen. Beide Aufgaben, sowohl die Realanalyse der DDR als auch den innerdeutschen Vergleich hat der Forschungsbeirat, wie aus seinen Tätigkeitsberichten deutlich wird, seit Ende der fünfziger Jahre immer stärker wahrgenommen, während die Ausarbeitung von konkreten Plänen für die Zeit nach der Wiedervereinigung in den Hintergrund rückte. So ist der Forschungsbeirat zum Wegbereiter der empirisch-analytischen DDR-Forschung und auch des wissenschaftlichen Systemvergleichs zwischen Bundesrepublik und DDR geworden. Seine Tätigkeit reicht, zumal wenn man seinen letzten Tätigkeitsbericht für die Jahre 1965/1969 berücksichtigt<sup>10)</sup>, nicht nur zeitlich, sondern auch inhaltlich in die zweite Phase der DDR- und vergleichenden Deutschlandforschung hinein.

<sup>9)</sup> Forschungsbeirat... Zweiter Tätigkeitsbericht 1954/1956, Bonn 1957, S. 20.

<sup>10)</sup> Das gilt insbesondere für den Teil über das „Nebeneinander der Systeme“. Forschungsbeirat... Fünfter Tätigkeitsbericht 1965/1969, Bonn—Berlin 1969, S. 409 ff.

<sup>9)</sup> Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands beim Bundesminister für gesamtdeutsche Fragen. Erster Tätigkeitsbericht 1952/1953, Bonn 1954, S. 10.

### III. Zweite Phase: 1961—1972

#### 1. Akzeptierung der DDR als Forschungsgegenstand

Der Bau der Berliner Mauer im August 1961 markiert das Ende der ersten Phase der Deutschlandpolitik und auch der westdeutschen Forschung über die DDR. Im Westen als Eingeständnis der totalen Schwäche angeprangert, wurde er jedoch hingegen zum Ausgangspunkt der inneren Stabilisierung des SED-Regimes. Ökonomische und gesellschaftliche Reformen konsolidierten in den sechziger Jahren die DDR und die Herrschaft ihrer Staatspartei. Diese Entwicklungen mußten westliche Hoffnungen auf eine baldige Wiedervereinigung durch einen ökonomischen Kollaps und politischen Zusammenbruch des zweiten deutschen Staates ernüchtern.

Die westdeutsche SBZ-Forschung konnte diese veränderte Lage ihres Untersuchungsgegenstandes nicht auf Dauer ignorieren. Das wurde sehr deutlich, als der Forschungsbeirat 1965 seinen vierten Tätigkeitsbericht für die Jahre seit dem Bau der Mauer vorlegte<sup>11)</sup>. Die konkreten Vorschläge für eine nur langfristig zu erreichende Wiedervereinigung traten zurück, und das Schwergewicht des Berichts für diese Arbeitsperiode lag dann eindeutig auf der Bestandsaufnahme von Bereichen der Wirtschafts- und Sozialordnung der DDR.

Die eigentlichen Geburtshelfer der Neuorientierung der westdeutschen DDR-Forschung waren allerdings Ernst Richert und Peter Christian Ludz. Richert als ehemaliger und Ludz als damaliger Leiter der Abteilung „So-wjetzone“ am Institut für Politische Wissenschaft in West-Berlin leiteten nach Vorarbeiten von Otto Stammer, Martin Drath und anderen gewissermaßen die „zweite Geburt“ (Dieter Claessens) der DDR-Forschung ein. Richert forderte 1964 in seiner populären Darstellung über „Das zweite Deutschland“, man müsse „zu beschreiben suchen, was ist“<sup>12)</sup>. Im gleichen Jahr stellte Ludz an den Anfang der von ihm herausgegebenen „Studien und Materialien zur Soziologie der DDR“

den Hinweis, man solle die Institutionen so bezeichnen, wie sie sich selbst benennen, d. h. SBZ für den Zeitraum vor 1949 und danach DDR<sup>13)</sup>. Diese Forderung nach Revision der bis dahin dominierenden Sprachregelung war für ihn keine semantische Banalität, sondern beinhaltete die Akzeptierung der DDR als Erkenntnisgegenstand sui generis. Drei Jahre später explizierte Ludz auf der ersten Tagung der DDR-Forscher in Tutzing seine Zielvorgabe für eine neue DDR-Forschung durch eine Kontrastierung mit der alten SBZ-Forschung: Es „sind Analysen vorzulegen, die nicht anklagen und abwerten wollen, die nicht ‚Standpunkte‘ und ‚Meinungen‘ vortragen, die nicht die Situation in der DDR an den Zuständen in der Bundesrepublik ‚messen‘, sondern die die Eigendynamik von Herrschaft, Wirtschaft und Gesellschaft im anderen Teil Deutschlands exakt erfassen“<sup>14)</sup>. Die Maxime, die eigenständige gesellschaftliche und politische Realität der DDR als Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchung anzuerkennen, hat sich seit Ende der sechziger Jahre in der bundesdeutschen DDR-Forschung bei allem Streit um Theorien und Methoden weitgehend durchgesetzt.

#### 2. Anerkennung der Vergleichbarkeit beider deutschen Staaten

Die wissenschaftliche Anerkennung der DDR bedeutete auch, daß man in der Bundesrepublik von nun an den zweiten deutschen Staat als komparabel ansah. Die Vergleichbarkeit von Bundesrepublik Deutschland und DDR war in Westdeutschland jahrelang in Abrede gestellt worden; die Unvergleichbarkeit der beiden deutschen Gesellschafts- und Herrschaftsordnungen machte geradezu die Grundlage der Deutschlandpolitik der Bundesrepublik bis weit in die Mitte der sechziger Jahre aus. Diese Vorbehalte waren selbst dann noch zu spüren, als mit den ersten „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“

<sup>11)</sup> Forschungsbeirat... Vierter Tätigkeitsbericht 1961/1965, Bonn—Berlin 1965.

<sup>12)</sup> E. Richert, Das zweite Deutschland. Ein Staat, der nicht sein darf, Frankfurt/Main 1966 (Erstveröffentlichung 1964), S. 7.

<sup>13)</sup> P. Chr. Ludz (Hrsg.), Studien und Materialien zur Soziologie der DDR, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie (1964), Sonderheft 8, S. 9.

<sup>14)</sup> Ders., Situation, Möglichkeiten und Aufgaben der DDR-Forschung, in: SBZ Archiv, 18 (1967), S. 324.

Anfang 1971 der große Durchbruch zu zwischendeutschen Vergleichen erfolgte. So verwarnten sich sowohl Bundeskanzler Brandt als auch Bundesminister Franke und selbst die Autoren der „Materialien“ gegen die mögliche Unterstellung, Vergleich könne qualitative Gleichstellung oder Gleichwertigkeit bedeuten<sup>15)</sup>.

Die Gemeinsamkeiten oder Ähnlichkeiten der beiden deutschen Staaten, die den Vergleich ermöglichten, wurden jetzt auf Begriffe wie Mammut-Industriebetriebe (Ernst Richter), Leistungs- und Laufbahngesellschaften (P. C. Ludz), Industriegesellschaften (zahlreiche Autoren) und dergleichen ähnliche Umschreibungen gebracht. Die Verfasser der „Materialien“ faßten diese Ähnlichkeiten in drei „Grundaxiomen“ zusammen: Erstens: „Beide deutsche Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme sind leistungsorientiert.“ Zweitens: „Beide Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme sind auf Wachstum und Modernisierung gerichtet.“ Drittens: „Beide Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme werden durch die steigende Bedeutung von Wissenschaft, Forschung, Bildung und Ausbildung charakterisiert.“<sup>16)</sup>

Diese Passage in der Einleitung der „Materialien“ von 1971 ist vielfach so interpretiert und entsprechend kritisiert worden, als beinhalte sie eine zwangsläufige Annäherung der beiden deutschen Industriegesellschaften, wie sie konvergenztheoretischen Vermutungen entsprochen hätte. Diese Kritik verkennt, daß die genannten drei Grundaxiome nicht das Ergebnis, sondern die Voraussetzung des zwischendeutschen Vergleichs wiedergeben<sup>17)</sup>. Sie übersieht auch die ausdrückliche Verwahrung der Autoren der „Materialien“ gegen eine konvergenztheoretische Überstrapazierung ihrer Ergebnisse, die sie gleich im Anschluß an die drei Grundaxiome formulierten. Generell sind in den bundesdeutschen Arbeiten zum zwischendeutschen Vergleich nur sehr selten Erwartungen der Konvergenz der Systeme zum Ausdruck gekommen. Die Realität des Unterschieds der politischen Sy-

steme ist wohl an deren weltpolitischer Nahtstelle zwischen Bundesrepublik Deutschland und DDR kaum zu übersehen.

### 3. Zwischendeutscher Vergleich und Wettbewerb

Beim Vergleich zwischen Bundesrepublik und DDR, wie er seit Beginn der siebziger Jahre verstärkt einsetzte, kamen zwei politische Motive zum Tragen, die beide die neue Deutschlandpolitik kennzeichneten. Das erste betraf die Wettbewerbssituation zwischen beiden deutschen Staaten. Diese in ihren Grundstrukturen und -werten höchst unterschiedlichen Gesellschafts- und Herrschaftsordnungen beanspruchen beide auf ihre Weise, ein „Modell Deutschland“, d. h. ein Modell auch für Gesamtdeutschland zu sein. Die Partei- und Staatsführung der DDR mag die deutsche Frage als einstweilen „durch die Geschichte erledigt“ abgeschrieben haben, doch der deutsche Kommunist Erich Honecker läßt immer wieder Andeutungen in seine Reden und Interviews einfließen, daß sich die Frage der deutschen Einheit neu stelle, wenn der Sozialismus auch in der BRD an die Tür geklopft habe. Daß damit ein sozialistisches System nach dem Vorbild der sich in der DDR entwickelnden „sozialistischen deutschen Nation“ (Programm der SED von 1976) gemeint ist, steht außer Zweifel.

Der zwischendeutsche Vergleich ist eine notwendige Folge der in Deutschland nach gemeinsamer Überzeugung beider Staaten stattfindenden Konkurrenz der Systeme. Dabei geht es vor allem um die alltägliche soziale und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der beiden Staaten und weniger um deren ideologische Grundpositionen. Den zwischendeutschen Vergleichen kommt aus dieser Perspektive die Aufgabe zu, eine empirisch begründete Bilanz der Leistungskraft von Bundesrepublik und DDR auf den einzelnen Tätigkeitsfeldern von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft zu liefern, die so gewonnenen Daten gegenüberzustellen und aus dem Vergleich Folgerungen abzuleiten, wie man im zwischendeutschen Wettbewerb sektorale Defizite gegenüber dem Konkurrenten aufholen könne. Systemvergleiche unter dem Vorzeichen des Systemwettbewerbs beinhalten daher auch die Bereitschaft, auf einzelnen Ge-

<sup>15)</sup> Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1971, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, 1971, S. 4 f., 32 und 35.

<sup>16)</sup> Ebenda, S. 34.

<sup>17)</sup> Ausführlicher: W. Bleek (Anm. 3), S. 733.

bieten vom Konkurrenten zu lernen, seine Lösungen zwar nicht pauschal, aber selektiv zu übernehmen. Eine solche mögliche Vorbildfunktion wurde der DDR früher in der Bundesrepublik generell bestritten, wird ihr seit Mitte der sechziger Jahre aber durchaus auf manchen Gebieten wie dem Bildungssektor und der Organisation des Sports zugestanden.

#### 4. Einheit der Nation und zwischendeutscher Vergleich

Das zweite Motiv hinter dem zwischendeutschen Vergleich ist das Bemühen um die Einheit der Nation. Zwar wurde 1969/72 die DDR durch die Bundesrepublik als Staat anerkannt. Doch um so entschiedener hielt die damalige sozialliberale Bundesregierung an der „Einheit der Nation“ fest, deren Erhalt seitdem zum festen Bestandteil aller Regierungserklärungen bis hin zu denen von Bundeskanzler Helmut Kohl vom 13. Oktober 1982 und 4. Mai 1983 gehört<sup>18)</sup>.

Die Bewahrung der Einheit der Nation, zumal wenn man diese im modernen sozialwissenschaftlichen Sinne als Kommunikationseinheit<sup>19)</sup> versteht, erfordert im Hinblick auf die deutsche Nation eine nüchterne Feststellung der Gemeinsamkeiten und der Unterschiede zwischen den Realitäten in der Bundesrepublik und der DDR. Dabei geht es nicht nur um die empirische Erfassung der sozialen Kommunikationsstrukturen im weitesten Sinne, sondern auch um die zahlreichen, wenn auch nicht alle notwendigen Voraussetzungen von Kommunikation in Gestalt von gemeinsamer Sprache, Kultur, Geschichts- und Wertbewußtsein, Herrschaftsordnung, Verkehrsstruktur und dergleichen mehr. In dieser nationalen Bestandsaufnahme liegt eine wesentliche Funktion der zwischendeutschen Vergleiche.

#### 5. Die „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“

Den ersten großen Durchbruch zu zwischen-deutschen Vergleichen und einer verglei-

<sup>18)</sup> Vgl. K. von Beyme (Hrsg.) (Anm. 7) und P. Jüling, Kontinuität im Ziel — aber Wandel des Weges. Die Deutschlandpolitik im Spiegel der Regierungserklärungen seit 1949, in: Deutschland Archiv, 16 (1983), S. 920—926.

<sup>19)</sup> Vgl. das bahnbrechende Buch von K. W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, Cambridge (Mass.) 1952, 1966<sup>2</sup>.

chenden Deutschlandforschung in der Bundesrepublik stellen die 1971, 1972 und 1974 veröffentlichten „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“ dar. Ihr vollständiger Titel „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation“ deutet auf ihre Entstehungsgeschichte hin<sup>20)</sup>. 1968 war von der Großen Koalition ein jährlicher „Bericht zur Lage der Nation im gespaltenen Deutschland“ in das parlamentarische Ritual der Bundesrepublik auf Drängen der Sozialdemokraten aufgenommen worden. Nachdem Willy Brandt die Kanzlerschaft übernommen hatte, kündigte er in seinem ersten „Bericht zur Lage der Nation“ am 14. Januar 1970 die Vorlage von Materialien zu einem „umfassenden Bericht durch einen Vergleich der Verhältnisse in der Bundesrepublik und in der DDR auf den verschiedensten Lebensbereichen“ an<sup>21)</sup>. Nachdem der Versuch, diese Materialien im eigenen Hause erarbeiten zu lassen, sich sehr bald als unrealistisch erwies, wurde eine Wissenschaftlergruppe mit dieser Aufgabe betraut. Nach knapp einjähriger Tätigkeit war diese Arbeit abgeschlossen; die Bundesregierung konnte dem Bundestag am 15. Januar 1971, zwei Wochen vor dessen Debatte über den Bericht zur Lage der Nation, die umfangreichen „Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1971“<sup>22)</sup> zu-leiten. Ihnen folgte binnen Jahresfrist die Veröffentlichung eines zweiten Bandes am 18. Februar 1972, dieses Mal als Anlage zu dem „Bericht der Bundesregierung zur Lage der Nation 1972“, den Bundeskanzler Brandt am 23. Februar 1972 erstattete<sup>23)</sup>. 1973 kam es wegen des Zerfalls der parlamentarischen Mehrheit, dem Versuch und dem Scheitern des Mißtrauensvotums der Opposition und der vorgezogenen Bundestagswahlen im Vorjahr wie auch der parlamentarischen und verfassungsgerichtlichen Kontroverse um den Grundlagenvertrag während der ersten Hälfte des Jahres weder zu einem Bericht der

<sup>20)</sup> Hintergrundinformationen zur Entstehung der „Materialien“ verdanke ich Ministerialrat Peter Dietrich und Dr. Johannes Kuppe.

<sup>21)</sup> Vgl. Archiv der Gegenwart, 40 (1970), S. 15193 C; Texte zur Deutschlandpolitik, Bd. IV, Bonn 1970, S. 204.

<sup>22)</sup> Siehe Anm. 15; Texte zur Deutschlandpolitik, Bd. VII, Bonn 1971, S. 25 ff.

<sup>23)</sup> Bericht der Bundesregierung und Materialien zur Lage der Nation 1972, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1972.

Bundesregierung „zur Lage der Nation“ noch zur Vorlage begleitender „Materialien“. Deren Dritter Band erschien erst am 15. September 1974<sup>24)</sup>, verzögert durch konzeptionelle Schwierigkeiten, vor allem bei der Erstellung des Kapitels über „Die Einheit der Nation“<sup>25)</sup>. Bei diesen drei Bänden „Materialien“ zum zwi- schendeutschen Vergleich ist es dann geblie- ben.

Verfaßt worden sind die „Materialien“ von in- terdisziplinären Arbeitsgruppen aus insge- samt 24 Wissenschaftlern, vorzugsweise Soz- ial-, Wirtschafts- und Rechtswissenschaft- lern. An die 100 weitere Wissenschaftler wa- ren beteiligt. Ihren eigentlichen Stempel in inhaltlicher, methodischer und politischer Hinsicht erhielten die „Materialien“ aber durch Peter Christian Ludz. Er war nicht nur der Leiter der wissenschaftlichen Autoren- gruppe, sondern auch der eigentliche Promo- ter und wohl auch der Initiator dieses großen Projektes. In diesem Unternehmen kamen seine forschungspolitischen, aber auch poli- tikberatenden Ambitionen voll zum Tragen. Daß sie nicht alle Wirklichkeit geworden sind, ist seinem Bericht über methodische und theoretische Erfahrungen aus der Arbeit am zwi- schendeutschen Vergleich der „Materi- alien“ zu entnehmen, den er Mitte August 1979, wenige Wochen vor seinem Freitod, auf dem 11. Weltkongreß der International Political Science Association in Moskau gab<sup>26)</sup>.

Im Mittelpunkt der „Materialien“ stand der zwi- schendeutsche Vergleich von Lebensbe- reichen, wie er von der Bundesregierung an- gefordert worden war. „Lebensbereiche“ wur- den als „sozio-ökonomische Grundlagen der Politik“ verstanden, „jene Grundlagen, ohne die politisches Handeln und politische Struk- turen in beiden deutschen Staaten gerade in ihrer Unterschiedlichkeit nicht deutlich wer- den können“, wie es in der Einleitung zu den

Materialien 1971 hieß<sup>27)</sup>. Diese gesellschaftli- chen und wirtschaftlichen Sektoren sollten nach der ursprünglichen Intention nur einem „Ist-Vergleich“, also einem synchronen Ver- gleich unterzogen werden, der historische Analysen als auch Prognosen ausschließen würde<sup>28)</sup>. Zugleich wurden anfangs nur quan- titative Daten verglichen. Beide Vorgaben wurden im Laufe der Arbeit an den „Materi- alien“, nicht zuletzt aufgrund der öffentlichen Diskussion und wissenschaftlichen Kritik, modifiziert, so daß die „Materialien 1974“ auch die historische Dimension und qualitative Da- ten einbezogen<sup>29)</sup>.

In inhaltlicher Hinsicht waren die für den Vergleich ausgewählten Themenbereiche auf die zwei politischen Hauptaspekte des zwi- schendeutschen Vergleichs bezogen, wie sie oben erwähnt wurden. Das war zum einen die Konkurrenz zwischen den beiden deutschen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen. Un- ter diesem Gesichtspunkt wurden u. a. in den ersten „Materialien“ die wirtschaftliche Pro- duktivität und Infrastruktur, Einkommen, Verbrauch und Lebenshaltung, die Instru- mentarien der sozialen Sicherung, aber auch die Bildungs- und Ausbildungsmöglichkeiten in beiden deutschen Staaten verglichen und einige dieser sozial- und wirtschaftspoli- tischen Wettbewerbsindikatoren in den dritten „Materialien“ vertiefend behandelt. Dabei ging es letztlich darum, welche von den bei- den deutschen Industriegesellschaften die modernere sei. Die andere erkenntnisbestim- mende Frage war das Problem der Einheit der deutschen Nation. Die „Materialien“ sollten Ähnlichkeiten, Parallelitäten und Unter- schiede zwischen den zwei deutschen Staaten aufzeigen. Diesem Ziel dienten u. a. die Ana- lysen des Lebensstandards in den ersten „Ma- terialien“, die Gegenüberstellungen der Rechtsordnungen im zweiten Band, vor allem aber in den dritten „Materialien“ die theoretischen und normativen als auch deskriptiven und empirischen Analysen von zentralen Ordnungsvorstellungen mit dem Begriff der „Nation“ an der Spitze.

Das Echo in der publizistischen Öffentlichkeit und wissenschaftlichen Kritik auf die ersten

<sup>24)</sup> Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bonn 1974. Alle drei Bände der „Materialien“ sind auch im Buchhandel erschienen: Deutschland 1971; BRD—DDR. Systemvergleich 2; Bundesrepublik Deutschland—DDR. Systemver- gleich 3.

<sup>25)</sup> Ebenda, S. 66 ff.

<sup>26)</sup> P. Chr. Ludz, Comparative Analysis of Divided Germany: Some Problems and Findings in Theory and Methodology, in: Studies in Comparative Communism, 12 (1979), S. 144—158.

<sup>27)</sup> Bericht der Bundesregierung (Anm. 15), S. 34.

<sup>28)</sup> Ebenda, S. 35 f.; vgl. W. Bleek (Anm. 5), S. 737.

<sup>29)</sup> Materialien (Anm. 24), S. XXI ff.

„Materialien“ war überaus positiv, anfangs sogar enthusiastisch. Das änderte sich aber schon mit dem Erscheinen des zweiten Bandes im Februar 1972. Obwohl die Autoren in ihrer Einleitung ausführlich begründet hatten, warum man sich aus methodischen Gründen auf die Gegenüberstellung von Rechtsnormen beschränkt und die Rechtswirklichkeit vernachlässigt habe, wurde ihnen vorgehalten, sie beschönigten damit das reale Unrecht in der DDR. Dieser Vorbehalt wurde zu der generellen Kritik an den Autoren der „Materialien“ und insbesondere an Peter Christian Ludz ausgeweitet, sie klammerten die bewertenden Aspekte und Folgerungen des zwiischendeutschen Vergleichs aus<sup>30)</sup>.

Die „Materialien“ zum zwiischendeutschen Vergleich wurden damit in den Streit in der DDR-Forschung um die „systemimmanente-kritische“ Methode hineingezogen und m. E. mißverstanden<sup>31)</sup>. Zwar sprachen sich die Autoren der ersten als auch der zweiten „Materialien“ in den entsprechenden Einleitungen für die „immanente Deskription als Methode“ aus<sup>32)</sup>. Doch betraf diese Absichtserklärung nur das wissenschaftliche Vorgehen, konnte und sollte politische Folgerungen und Wertungen aus den wissenschaftlichen Ergebnissen nicht ausschließen — die in allen „Materialien“ geradezu auf der Hand liegen. Wohl

unter dem Eindruck der vorangegangenen Kritik und Mißverständnisse wurde in der Einleitung zu den dritten „Materialien“ (1974) herausgestellt, daß „eine strikte Trennung von Beschreibung bzw. Analyse und Wertung nicht nur nicht möglich, sondern auch nicht beabsichtigt gewesen“ sei<sup>33)</sup>.

Das Interesse der politischen und wissenschaftlichen Öffentlichkeit an den ersten „Materialien“ ließ bei den Folgebänden bedauerlicherweise nach. Dabei bergen alle drei, wie ein Wiederdurcharbeiten ihrer Materialfülle zehn Jahre nach Erscheinen des letzten Bandes offenbart, auch heute noch wertvolle Informationen und Erkenntnisse zu den Gesellschafts-, Rechts- und Wirtschaftssystemen beider deutscher Staaten und ihrem Vergleich. Daß die „Materialien“ sich weitgehend mit „Gegenüberstellungen“ begnügten und auf Vergleiche im stringenten Sinne verzichteten, spiegelt nur die methodologische Skrupelhaftigkeit ihrer Verfasser wider. Die „Materialien“ sind bei allen Desiderata und Mängeln *das* wissenschaftliche Pionierwerk des zwiischendeutschen Vergleichs; darin kann man der Selbsteinschätzung von Peter Christian Ludz zum Schluß seines letzten Vortrages beipflichten, aber auch seinem Bedauern, daß ihr Vorbild nicht stärker nachgewirkt hat<sup>34)</sup>.

## IV. Dritte Phase: 1972 — heute

### 1. Vergleichende Deutschlandforschung als Postulat

Peter Christian Ludz hegte die Erwartung und Hoffnung, daß mit den „Materialien“ eine neue Phase der DDR-Forschung als einer vergleichenden Deutschlandforschung eingeleitet würde. Schon zum Schluß seines Vortrags

<sup>30)</sup> Vgl. K. Böger/H. Kremendahl, Bundesrepublik Deutschland — Deutsche Demokratische Republik: Vergleich der politischen Systeme. Didaktischer Teil, Stuttgart 1979, S. 15 ff.; E. Jesse, Systemvergleich Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Ein Literaturbericht, in: ders. (Hrsg.), Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 167), Bonn 1980, S. 386 ff.

<sup>31)</sup> Vgl. W. Bleek (Anm. 3), S. 722 f.

<sup>32)</sup> Bericht der Bundesregierung (Anm. 23), S. 19; ähnlich Bericht der Bundesregierung (Anm. 15), S. 37.

auf der ersten DDR-Forschertagung im Herbst 1967 in Tutzing hatte er gefordert, es „sollte die DDR-Forschung sich zur komparativen Forschung erweitern — und zwar vor allem zur Deutschland-Forschung (Ost-West-Vergleich) wie zur Ostblockforschung (Ost-Ost-Vergleich)“<sup>35)</sup>. Als es 1973 im Anschluß an das Inkrafttreten des Grundlagenvertrages im „Deutschland Archiv“ zu einer Grundsatzdebatte über die Zukunft der DDR-Forschung in der Bundesrepublik kam, forderte Ludz erneut eine „DDR-Forschung im Rahmen der vergleichenden Systemforschung, einer Systemforschung, welche die beiden deutschen Gesellschaften in den Rahmen der europäi-

<sup>33)</sup> Materialien (Anm. 24), S. XXIII.

<sup>34)</sup> P. Chr. Ludz (Anm. 26), S. 158.

<sup>35)</sup> Ders. (Anm. 14), S. 324.

schen Gesellschaftsordnung stellt und sie unter europäischen Perspektiven untersucht<sup>36)</sup>.

Abermals und am ausführlichsten trug Ludz diese Forderung 1977 in der Einführung zu seinem Sammelband mit Analysen über „Die DDR zwischen Ost und West“ vor. Er ging dabei von drei Phasen der DDR-Forschung in der Bundesrepublik aus. Erstens die fünfziger Jahre: „Die DDR-Forschung als aggressive Auseinandersetzung mit dem gegnerischen System unter der Herrschaft des Totalitarismuskonzepts“; zweitens die sechziger Jahre: „Die DDR-Forschung im Sinne der immanenten Erfassung, Beschreibung, Darstellung, Analyse und Bewertung des politischen und gesellschaftlichen Systems der DDR“; und drittens: „Die DDR-Forschung als Analyse im Rahmen der vergleichenden Deutschlandforschung, die mit den ersten ‚Materialien zum Bericht zur Lage der Nation‘ eingeleitet worden ist.“<sup>37)</sup> Ludz sah die meisten Produkte der DDR-Forschung und auch seine eigenen Arbeiten methodologisch noch der zweiten Phase verwurzelt, setzte aber sich und den anderen DDR-Forschern das Ziel, die dritte Phase konzeptionell einzuleiten und auszubauen. Ihm kam es darauf an, daß die immanent-kritische DDR-Forschung in der vergleichenden Deutschlandforschung „auf eine höhere Stufe gehoben“ würde<sup>38)</sup>.

Die Vorstellungen von einer Weiterentwicklung der DDR- zu einer vergleichenden Deutschlandforschung hat man unter dem dominierenden Einfluß von P. C. Ludz zunächst in der Forschungsorganisation zu verwirklichen gesucht. Im September 1974, während gerade der dritte Band der „Materialien“ erschien, gedachte der „Forschungsbeirat für Fragen der Wiedervereinigung Deutschlands“ auf seiner Plenartagung in Berlin unter Beteiligung von P. C. Ludz nicht nur des 25. Jahrestages der DDR<sup>39)</sup>, sondern mußte auch aus dem Munde von Bundesminister Franke seine Auflösung erfahren. An die Stelle des

Forschungsbeirates trat ein „Arbeitskreis für vergleichende Deutschlandforschung“. Er sollte nach Minister Frankes Vorstellungen etwa 20 Mitglieder umfassen und trat im April 1975 unter dem Vorsitz von Peter Christian Ludz erstmals zusammen. Die Zusammensetzung dieses Arbeitskreises zielte im Vergleich zum Forschungsbeirat auf größere Interdisziplinarität der DDR-Forschung. Vor allem aber kam in seinem Titel der Wandel in den deutschlandpolitischen Zielsetzungen der DDR-Forschung und des zwischenzeitlichen Vergleichs zum Ausdruck: An die Stelle der „Wiedervereinigung Deutschlands“, deren gedankliche Vorbereitung 1952 dem Forschungsbeirat anvertraut worden war, trat 1974 beim Arbeitskreis die „vergleichende Deutschlandforschung“, ohne die Hinzufügung der DDR-Forschung, die offensichtlich in der vergleichenden Deutschlandforschung aufgehen sollte.

## 2. Vergleichende Deutschlandforschung in der Praxis

Wie ist dieses Programm einer vergleichenden Deutschlandforschung in den vergangenen zehn Jahren seit dem Erscheinen des letzten Bandes der „Materialien“ und der Ablösung des Forschungsbeirates durch den Arbeitskreis verwirklicht worden? Um das Ergebnis des notwendigerweise summarischen Überblicks<sup>40)</sup> vorwegzunehmen: Gemessen an der Zielsetzung einer inhaltlich breiten und methodologisch fundierten vergleichenden Deutschlandforschung ist diese in der Praxis bisher eher fragmentarisch und enttäuschend geblieben.

Zunächst einmal erschienen einige Veröffentlichungen, in denen Mitautoren der „Materialien“ ihre dortigen Beiträge in eigenständiger und erweiterter Form vorlegten<sup>41)</sup>. Sie leiteten damit eine Phase ein, in der zahlreiche Vergleiche zu einzelnen Sektoren und Problemfeldern des gesellschaftlichen Alltags

<sup>36)</sup> Ders., Die Zukunft der DDR-Forschung, in: Deutschland Archiv, 6 (1973), S. 488—493, hier S. 493.

<sup>37)</sup> Ders., Die DDR zwischen Ost und West. Politische Analysen 1961 bis 1976, München 1977, S. 34 f.

<sup>38)</sup> Ebenda, S. 35.

<sup>39)</sup> B. Gleitze u. a., Die DDR nach 25 Jahren (Wirtschaft und Gesellschaft in Mitteldeutschland, Bd. 10), Berlin 1975.

<sup>40)</sup> Vgl. neben dem Literaturbericht von E. Jesse (Anm. 30) die Sammelrezension von Beiträgen zur vergleichenden Deutschlandforschung von R. Rytlewski u. a., Politik und Gesellschaft in der DDR (Teil I), in: PVS-Literatur, (1982) 2, S. 167—179, hier S. 167—172.

<sup>41)</sup> Z. B. A. Hegelheimer, Berufsausbildung in Deutschland, Frankfurt/Main 1973, und B. Rütters, Arbeitsrecht und politische Systeme. BRD : DDR, Frankfurt/Main 1972.

beider deutschen Staaten erschienen. Dazu sind u. a. Arbeiten zur Lage der Jugend<sup>42)</sup>, der Frauen und der Familien<sup>43)</sup> und der Arbeitswelt<sup>44)</sup> zu zählen. In ihnen wurden interessante Befunde zur gesellschaftlichen Wirklichkeit beider deutscher Staaten zusammengetragen und gegenübergestellt. Im Gegensatz zu diesen mehr soziologischen Arbeiten sind politikwissenschaftliche Themen in einem engeren Sinne kaum in zwischendeutschen Vergleichen untersucht worden; mehr populär-wissenschaftliche Ausnahmen wie die Darstellung der Funktion von Parlamenten und Wahlen bestätigen diese Regel<sup>45)</sup>. Schließlich sind zwischendeutsche Vergleiche direkt zu einem beliebigen Dissertationsthema geworden<sup>46)</sup>. Damit wurde zwar der Fundus an wissenschaftlichen Arbeiten zur vergleichenden Deutschlandforschung erheblich verbreitert, doch zugleich werden die mit ihr verbundenen theoretischen Fragen und methodologischen Probleme offenkundiger.

Viele dieser Veröffentlichungen enthalten mehr eine Addition von Länderstudien bzw. von Länderergebnissen und begnügen sich mit Gegenüberstellungen statt Vergleichen in einem strikten Sinne. Das ist nicht zu kritisieren, spiegelt es doch nur eine angesichts der methodischen Schwierigkeiten von Vergleichen zwischen Staaten unterschiedlicher Systeme notwendige Bescheidenheit wider. Außerdem sind Gegenüberstellungen als eine sinnvolle und notwendige Vorstufe zu Ver-

gleichen anzusehen. Fragwürdig werden wissenschaftliche Arbeiten zum zwischendeutschen Vergleich aber, wenn sie sich der allgemeinen Problematik von Vergleichen nicht bewußt werden<sup>47)</sup>. Vielfach werden Vergleiche angestellt, ohne die zentrale Frage des Vergleichsmaßstabes durchdacht zu haben, wird die Realität des einen mit der Norm des anderen Staates verglichen, wird vorschneepolitisch gewertet, statt wissenschaftlich erklärt.

Solche in der vergleichenden Deutschlandforschung zumindest auf dem Gebiet der Sozialwissenschaften zu beobachtenden Mängel sind weitgehend auf die unzureichende Zuerkenntnisnahme der allgemeinen methodologischen Diskussion vor allem in der angelsächsischen Forschung zurückzuführen. Zu Recht ist im „Gutachten zum Stand der DDR- und vergleichenden Deutschlandforschung“ die „methodische Rückständigkeit“ der DDR- und vergleichenden Deutschlandforschung beklagt und deren „Entprovinzialisierung“ gefordert worden<sup>48)</sup>. Dieses 1978 leider nur intern veröffentlichte Gutachten belegt in seiner umfangreichen Bestandsaufnahme der bisherigen Forschungsarbeiten, daß gerade vergleichende Themen inhaltlich wie methodisch bisher zu kurz gekommen sind. So ist das für die vergleichende Sozialforschung grundlegende Buch von Stein Rokkan zwar ins Deutsche übersetzt, aber längst nicht zur Genüge rezipiert worden<sup>49)</sup>. Noch immer speist sich der akademische Vergleich beider deutschen Staaten und Gesellschaften mehr aus dem politischen Interesse an der Einheit der deutschen Nation als aus der wissenschaftlichen Motivation, über Vergleiche zu Bildung und Überprüfung von Theorien zu kommen. Insgesamt gesehen scheint sich in

<sup>42)</sup> Vgl. W. Jaide/B. Hille (Hrsg.), *Jugend im doppelten Deutschland*, Opladen 1977, und B. Hille/B. Roeder (Hrsg.), *Beiträge zur Jugendforschung. Sozialpsychologische Befunde zum Jugendalter in beiden deutschen Staaten*, Opladen 1979.

<sup>43)</sup> Vgl. die zahlreichen Arbeiten von G. Helwig, unter anderem: *Frau und Familie in beiden deutschen Staaten*, Köln 1982.

<sup>44)</sup> Vgl. die Arbeiten von M. Messing: *Arbeitszufriedenheit im Systemvergleich*, Stuttgart 1978, und *Industrie-Bauarbeiter in beiden Teilen Deutschlands*, 2 Bände, Köln 1981.

<sup>45)</sup> E. Jesse, *Wahlen in der Deutschen Demokratischen Republik und in der Bundesrepublik — ein Vergleich*, in: J. Weber, *DDR—Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zu einer vergleichenden Analyse ihrer politischen Systeme*, München 1980, S. 191—212.

<sup>46)</sup> Z. B. G. Heydemann, *Geschichtswissenschaft im geteilten Deutschland*, Frankfurt/Main 1980; Th. Dreßler, *Vorbereitung und Versuch im Strafrecht der Deutschen Demokratischen Republik im Vergleich mit dem Recht der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt/Main 1982, und G. Weißpfennig, *Sportpromovenden in Deutschland*, Berlin 1982.

<sup>47)</sup> Vgl. meine Hinweise in: W. Bleek (Anm. 3).

<sup>48)</sup> Gutachten zum Stand der DDR- und vergleichenden Deutschlandforschung, erstattet vom Arbeitskreis für vergleichende Deutschlandforschung unter Vorsitz von P. Chr. Ludz im März 1978, 4 Bände (Manuskriptdruck), hier S. 74 und 79.

<sup>49)</sup> St. Rokkan, *Vergleichende Sozialwissenschaft. Die Entwicklung der inter-kulturellen, inter-gesellschaftlichen und inter-nationalen Forschung*, Frankfurt/Main—Berlin—Wien 1970. Im Hinblick auf die methodologischen Defizite der vergleichenden Deutschlandforschung kam der Sondertagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung über „Probleme systemvergleichender Betrachtung“ (siehe Anm. 5) um so mehr Bedeutung zu.

der vergleichenden Deutschlandforschung auf wissenschaftlichem Gebiet jene Nabelschau fortzusetzen, die wir Deutschen auf politischem Gebiet mit der „deutschen Frage“ zu pflegen geneigt sind.

Die Blümenträume von Peter Christian Ludz vom Aufgehen der DDR-Forschung in einer vergleichenden Deutschlandforschung sind — bisher zumindest — nicht Wirklichkeit geworden. Vielleicht ist das auch gut so. Auf dem Gebiet der Deutschlandforschung sollten neben vergleichenden Arbeiten, so reizvoll diese in inhaltlicher wie methodischer Hin-

sicht auch sein mögen, Länderstudien im Rahmen der Bundesrepublik-Forschung auf der einen und der DDR-Forschung auf der anderen Seite die Regel bleiben<sup>50</sup>). Durch diese Länderstudien werden nicht nur Themen und Aspekte bearbeitet, die sich einem Vergleich entziehen, sie legen auch das breite Fundament, auf dem erst Vergleiche aufbauen können. Selbst wenn es aus methodologischer und theoretischer Sicht machbar wäre, so erscheint es doch nicht sinnvoll, die DDR-Forschung in der Bundesrepublik generell in einer vergleichenden Deutschlandforschung aufgehen zu lassen.

## V. Zwischendeutsche Vergleiche in der politischen Bildung

Die Entwicklung der zwischendeutschen Vergleiche in der politischen Bildung, wie sie sich am Inhalt von Schulbüchern<sup>51</sup>) ablesen läßt, ist ähnlich zu der Geschichte der vergleichenden Deutschlandforschung verlaufen, allerdings mit den für die praktische Umsetzung von wissenschaftlichen Diskussionen und Ergebnissen typischen Phasenverschiebungen. In der politischen Bildung hat es im allgemeinen länger gedauert, bis die DDR als eigenständige und mit der Bundesrepublik vergleichbare Gesellschafts- und Staatsordnung anerkannt wurde.

Lange bevor man in den Sozialwissenschaften die vergleichende Deutschlandforschung inaugurierte, traten allerdings in der politischen Bildungsarbeit zwischendeutsche Vergleiche in Gestalt von eher beiläufigen Verweisen auf die „SBZ“ als einem Kontrast zur Bundesrepublik auf. Diese sind bis heute viel häufiger als die ausführlichen und eigentlichen Vergleiche. Bei diesen kontrastiven Vergleichen, genauer gesagt, Gegenüberstellungen, für die sich zahlreiche weitere Beispiele in Schulbüchern wie in Reden von Politikern und Beiträgen von Publizisten seit Gründung der Bundesrepublik finden lassen, geht es in aller Regel nicht um die nüchterne Feststellung von Unterschieden zwischen den beiden deutschen Staaten. Auch eine erkenntnisfördernde Funktion von Vergleichen, wie sie Karl Jaspers auf den Begriff der „Kontrast-schärfe“ gebracht und damit das präzisere Erfassen eines Gegenstandes gemeint hat, in-

dem man einen anderen danebenstellt, ist nicht das Ziel.

Die „Verhältnisse im Osten“ werden vielmehr herangezogen, um einen Gegensatz zur Bundesrepublik zu manifestieren und die Verhältnisse im Westen auf diese Weise zu legitimieren. Das kommt auch in der sprachlichen wie begrifflichen Gestaltung solcher kontrastiven Vergleiche zum Ausdruck. In sprachlicher Hinsicht dominieren Schwarz-Weiß-Ausmalungen, auf der begrifflichen Ebene werden antinomische Ideal- und Ordnungstypen eingesetzt<sup>52</sup>). So wird dem „Rechtsstaat“ Bundesrepublik Deutschland das „Unrechtssystem“ DDR gegenübergestellt und der zwischendeutsche Kontrast auf den Gegensatz von „freiheitlicher Demokratie“ und „totalitärer Diktatur“ gebracht. Für den Unterricht in der Schule wurde die Verwendung von solchen wertgeladenen begrifflichen Gegensatz-

<sup>50</sup>) In diesem Sinne plädiert auch: H. Weber, Die DDR-Forschung nach dem Grundvertrag, in: Deutschland Archiv, 6 (1973), S. 587—589, hier S. 688.

<sup>51</sup>) Vgl. H. Freiwald u. a., Das Deutschlandproblem in Schulbüchern der Bundesrepublik, Düsseldorf 1973; K.-E. Jeismann, Die Teilung der deutschen Nation in den Schulbüchern für Geschichtsunterricht in beiden deutschen Staaten, in: Internationale Schulbuchforschung, 3 (1980) 2, S. 89—111; D. Waterkamp, Die Deutschlandpolitik in der politisch-historischen Bildung in der Bundesrepublik und der DDR. Rückblick und Vergleich, in: Deutschland Archiv, 12 (1979), S. 405—422.

<sup>52</sup>) Zur methodologischen Problematik des klassifikatorischen Vergleichs anhand von Idealtypen vgl. W. Bleek (Anm. 3), S. 724 f.

paaren durch den Beschluß der Kultusministerkonferenz vom 5. Juli 1962 über die „Behandlung des Totalitarismus im Unterricht“ ausdrücklich sanktioniert<sup>53</sup>). Diese Richtlinien stellten der demokratisch-rechtsstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik die totalitären Gemeinsamkeiten von Nationalsozialismus und Bolschewismus gegenüber. Unser Staat sollte damit seine Legitimierung durch einen doppelten Vergleich finden, durch einen historischen Vergleich mit dem nationalsozialistischen Deutschen Reich und durch einen aktuellen Vergleich mit der stalinistischen DDR.

Solche holzschnittartigen Kontraste sind später als zu pauschal und nicht erkenntnisfördernd kritisiert und verworfen worden. An die Stelle der Totalitarismus-Richtlinien der Kultusministerkonferenz ist 1978 deren Beschluß über „Die deutsche Frage im Unterricht“ getreten<sup>54</sup>). Er versucht der Vielfalt der Aspekte der deutschen Frage und der Ursachen der deutschen Teilung gerecht zu werden, Klischee- und Feindbilder zu vermeiden und dem gewachsenen Selbstbewußtsein der Deutschen in der DDR Rechnung zu tragen. Zur historischen Darstellung der deutschen Frage müsse die Vermittlung von „Tatsachwissen über den gegenwärtigen Zustand der DDR... auf verschiedenen Gebieten hinzutreten“<sup>55</sup>). In diesem Kontext wird auch die Berücksichtigung von Vergleichen empfohlen: „Um die erworbenen Kenntnisse in größere Zusammenhänge als Grundlage für Einsichten und ein sachgerechtes Urteil einzuordnen, ist der Vergleich unserer Wertmaßstäbe und staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse mit denen der DDR unerlässlich.“

Dieser Beschluß der Kultusministerkonferenz hat in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Veröffentlichungen zum zwischen-deutschen Vergleich für die Zwecke der politischen Bildungsarbeit stimuliert. Nicht nur sind entsprechende Schulbücher erschie-

nen<sup>56</sup>), auch sind von Politikwissenschaftlern einschlägige Arbeiten vorgelegt worden, die sich an eine breitere Öffentlichkeit richten<sup>57</sup>). So erfreulich diese Konjunktur ist, sie hat, wie ich meine, aus methodologischer und pädagogischer Perspektive auch problematische Aspekte. Vielen dieser Bücher geht es bei der Behandlung der DDR und des zwischen-deutschen Vergleichs weniger darum, die Verhältnisse im anderen deutschen Staat zu beschreiben und zu erklären. Vielmehr dient ihnen die DDR, wie man sie vom Westen her sieht, als Rechtfertigung der bundesrepublikanischen Verhältnisse. Vor dem negativen Bild des anderen Systems sollen sich die Vorteile des eigenen Systems um so deutlicher abheben. Ludwig Helbig, ein renommierter Schulbuchautor und Professor für politische Bildung, hat das in einem Lehrerhandbuch mit der Funktion einer „Gegenfolie“ charakterisiert, die die Wirklichkeit der SBZ/DDR erfülle, um die freiheitlich-demokratische Ordnung der Bundesrepublik sichtbar zu machen<sup>58</sup>). Diese Funktionsbeschreibung war von Helbig durchaus zustimmend gemeint, doch wird man fragen müssen, ob solche Instrumentalisierung des zwischen-deutschen Vergleichs zu parteipolitischen Zwecken der

<sup>56</sup>) Z. B. E. Thurich/H. Endlich, *Zweimal Deutschland. Lehrbuch für Politik und Zeitgeschichte*, Neubearbeitung, Frankfurt/Main 1979; A. Egner/G. Misenta, *Politische Systeme in Deutschland. Bundesrepublik Deutschland und DDR im Vergleich. Materialien für die Sekundarstufe II*, Politik, Hannover 1979; P. Hüttenberger/H. Hoebink, *Bundesrepublik Deutschland—Deutsche Demokratische Republik. Ein Vergleich. Arbeitsmaterial Sekundarstufe II*, München 1981; F. Armbruster/L. Böhnert, *Politik in Deutschland. Systemvergleich Bundesrepublik Deutschland—DDR*, Wiesbaden 1981.

<sup>57</sup>) W. Behr, *Bundesrepublik Deutschland—Deutsche Demokratische Republik. Systemvergleich Politik—Wirtschaft—Gesellschaft*. Mit einem Kapitel: *Der Systemvergleich Bundesrepublik—DDR in der politischen Bildung*, Stuttgart 1984<sup>2</sup>; K. Böger/H. Kremendahl, *Bundesrepublik Deutschland—Deutsche Demokratische Republik: Vergleich der politischen Systeme. Unterrichtsmodell für die Sekundarstufe 2*, 2 Bände, Stuttgart 1979; J. Weber (Hrsg.), *DDR—Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zu einer vergleichenden Analyse ihrer politischen Systeme*, München 1980; E. Jesse (Hrsg.), *Bundesrepublik Deutschland und Deutsche Demokratische Republik. Die beiden deutschen Staaten im Vergleich* (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 167), Bonn 1980; H. Timmermann, *Bundesrepublik—DDR. Grundzüge im Vergleich*, Opladen (im Erscheinen).

<sup>58</sup>) L. Helbig, *Sozial- und Gemeinschaftskunde. Lehrplan, Vorbereitung, Unterricht*, Weinheim 1968, S. 289.

<sup>53</sup>) In: K. Borcharding (Hrsg.), *Wege und Ziele politischer Bildung in Deutschland. Eine Materialsammlung zur Entwicklung der politischen Bildung in den Schulen 1871—1965*, München 1965, S. 99 bis 101. Vgl. K.-E. Jeismann (Anm. 51), S. 99.

<sup>54</sup>) Siehe Anm. 1.

<sup>55</sup>) Dieses und die folgenden Zitate finden sich im 8. Abschnitt des KMK-Beschlusses (Anm. 1).

Bundesrepublik den Prinzipien der rationalen Aufklärung und Urteilsbildung gerecht werden kann. Mir scheint ein solches Vorgehen mehr auf einen Vergleich von Stereotypen und dabei auf eine Bestätigung von Selbst- und Fremdbildern hinauszulaufen.

Zu dieser problematischen Tendenz zu zwischendeutschen Vergleichen in der politischen Bildung hat der KMK-Beschluß von 1978 beigetragen, indem er den „Vergleich unserer eigenen Gesellschaftsordnung mit dem System der DDR... unter dem Wertmaßstab des Grundgesetzes“ propagierte<sup>59</sup>). Diese Forderung geht auf Johann Baptist Gradl zurück, den langjährigen Präsidenten des Forschungsbeirates und Vorsitzenden des geschäftsführenden Präsidiums des Kuratoriums Unteilbares Deutschland, der auch eine treibende Kraft hinter dem KMK-Beschluß war. Gradl hat 1973 in der Grundsatzdebatte über die DDR-Forschung im „Deutschland Archiv“ im Hinblick auf den weltanschaulichen Antagonismus zwischen beiden Systemen einen „bloßen Systemvergleich ohne Bewertung“ verworfen. Vielmehr müsse man von der DDR-Forschung in der Bundesrepublik erwarten, daß sie die Maßstäbe des Grundgesetzes anlege<sup>60</sup>). Hinter diesem Verlangen stand bei Gradl die Auseinandersetzung mit der immanent-kritischen Methode, wobei er

allerdings der Konzeption von P. C. Ludz nicht gerecht wurde. Natürlich bleibt es jedem Staatsbürger und Politiker der Bundesrepublik unbenommen, aus dem zwischendeutschen Vergleich wertende Folgerungen für sein politisches Urteil und Handeln zu ziehen. Doch den Wertmaßstab des Grundgesetzes von vornherein zum Vergleichskriterium im wissenschaftlichen und pädagogischen Vergleich zu machen, läuft meines Erachtens nur darauf hinaus, sich die Vermutung der Andersartigkeit und insbesondere der Verwerflichkeit der gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse in der DDR zu bestätigen, ohne diese in ihrer Eigenart und Eigenständigkeit zur Kenntnis zu nehmen.

Diese methodologischen Probleme und pädagogischen Gefahren müssen nicht notwendigerweise bei jedem zwischendeutschen Vergleich auftreten, sie liegen aber angesichts unserer deutschland- und innenpolitischen Situation sehr nahe. Auch in der politischen Bildung sollte daher die nüchterne Vermittlung von Wissen und Einsichten über die DDR wie die Bundesrepublik Vorrang haben vor vorschnellen Vergleichen zwischen beiden deutschen Staaten.

<sup>59</sup>) Siehe Anm. 1.

<sup>60</sup>) J. B. Gradl, DDR-Forschung als eigene Aufgabe, in: Deutschland Archiv, 6 (1973), S. 485—487, hier S. 487.

Die Entwicklung der politischen Theorien kann nicht nur immanent erklärt werden. Sie wird auch von externen Faktoren, wie intellektuellen Stilen, kulturellen Traditionen und gesellschaftlicher Stellung des Faches Politikwissenschaft, beeinflusst. Die angelsächsischen, die romanischen, die deutschsprachigen und die sozialistischen Länder haben daher gewisse Eigenarten bewahrt, trotz der Dominanz der amerikanischen Theorie.

Der Behaviorismus ist die für die amerikanische Politikwissenschaft typischste Bewegung gewesen. Er kam durch eine „Revolte“ hoch, aber er siegte sich gleichsam tot durch rasche Integration. Das empirische Mittelfeld der Disziplin war nur zu einer Minderheit behavioralistisch im engeren Sinne und damit wenig theorieorientiert. Weiterreichende Ansätze zur Theoriebildung, die um die Pole Durkheim und Weber, Modelltheorie und Typologien weitreichender Konzepte kristallisierten, blieben stark. Gegen den Empirismus kam es zur normativistischen Revolte von links und rechts, zum Teil organisiert im „Caucus“ der American Political Science Association. Die postbehavioralistische Revolte wurde noch rascher reintegriert als einst die behavioralistische. Die Synthese wurde möglich vor allem durch die Entwicklung des neuen Ansatzes der Politikfeldanalyse mit ihrer Problem- und Wertorientierung und ihrem Sinn für einen Praxisbezug.

### **George K. Romoser: Politische Partizipation in westlichen Demokratien. Die Last der Partizipation**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/84, S. 14—23

Die vor allem in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA in den sechziger und siebziger Jahren aufkommende Idee der „Demokratisierung“, die unmittelbar auf Partizipation abhob, wandte sich gegen die Auffassung, Beteiligungsmöglichkeit, Urteilsfähigkeit und Art und Weise der Einflußnahme der Staatsbürger seien oft als Hindernis für effektive Partizipation anzusehen.

Während man in der Bundesrepublik bereits Anfang der sechziger Jahre gerne von der „versäumten Reform“ sprach und vielen dieser Staat allzu altmodisch und „autoritär“ schien, war in den USA die Verwicklung in den Vietnam-Konflikt nur der wichtigste und aufsehenerregendste Anlaß für das Streben nach Partizipation. Viel früher schon hatte sich Unzufriedenheit am Parteiensystem breitgemacht. Ziel der Demokratisierungsbewegungen war in beiden Ländern nicht Partizipation zugunsten etablierter Politik, sondern Partizipation für „Reformen“.

Allzuoft versperrten jedoch vage Hoffnungen auf „Reform“, „Demokratisierung“ und ähnliche offenkundig erstrebenswerte Ziele den Blick für das schwierige Verhältnis zwischen Eigen- und Gruppeninteresse einerseits und den allgemeinen oder öffentlichen Interessen andererseits. Man setzte voraus, daß „mehr Partizipation“ „mehr Demokratie“ bedeute und zog daraus den Schluß, daß „mehr Demokratie“ für das Gemeinwesen und die an ihm teilnehmenden Individuen gleichermaßen „gut“ sein würde. Fragen wie „Partizipation wozu? Um welcher Ziele willen?“ (einmal abgesehen von „Selbstverwirklichung“) ließ man außer acht.

Am meisten wurde durch Partizipation auf regionaler Ebene erreicht. Die Diskussion über „globale“ und „alle Menschen angehenden“ Themen wie Umweltverschmutzung und Atomwaffen macht jedoch deutlich, daß sich Partizipation auch auf nationaler Ebene mit ganz konkreten Zielen befaßt. Anstrengungen zugunsten solcher globaler Ziele überbrücken die Kluft zwischen Eigennutz und öffentlichem Interesse; die Befürworter von mehr Partizipation wenden sich damit neuen Dimensionen zu. Konzentriert man sich auf Gemeinschaftsziele und öffentliches Interesse, so bedeutet dies auch, daß „konservative“ Kräfte ein Wörtchen mitzureden haben, sind sie es doch, die für sich in Anspruch nehmen, für das „Gemeinwohl“ zu sprechen. Nach „konservativem“ Verständnis betont Partizipation einen vermeintlichen Konsens, durch den Partizipation überhaupt erst Bedeutung erlangt.

In den USA wie in der Bundesrepublik gibt es deutliche Hinweise darauf, daß die konservative Version von Partizipation wieder auflebt. Zumindest in den USA gibt es neuerdings wieder viele, die behaupten oder wenigstens vermuten, daß die geltende amerikanische Verfassung und ihr politisches System der angemessene Rahmen für moderne Demokratien sind, wobei dies nicht nur als überlieferte Tradition dargestellt, sondern als politische Weisheit gepriesen wird.

## Wilhelm Bleek: Zur Entwicklung der vergleichenden Deutschlandforschung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/84, S. 25—37

Die Teilung Deutschlands nach 1945 hat stets den Vergleich zwischen den beiden deutschen Staaten nahegelegt. Im Hinblick auf die Entwicklung der zwischendeutschen Vergleiche in der Sozial- und insbesondere Politikwissenschaft der Bundesrepublik können dabei drei Phasen nachvollzogen und unterschieden werden:

In der ersten Phase (1949—1961) ist der ostdeutsche Staat kaum Gegenstand von systematischen Vergleichen gewesen, weil die DDR in den Augen der westdeutschen Öffentlichkeit und Wissenschaft ein flüchtiges und unvergleichbares Übergangsgebilde darstellte. In der zweiten Phase (1961—1972) hat die Stabilisierung der DDR zu deren Anerkennung als eigenständigem Forschungsgegenstand und zur Akzeptierung der Vergleichbarkeit beider deutscher Staaten geführt. Wissenschaftliche Vergleiche erhielten eine wichtige Funktion im Systemwettbewerb zwischen Bundesrepublik und DDR und bei der Realanalyse der Lage der deutschen Nation. Den großen Durchbruch zu zwischendeutschen Vergleichen stellten die 1971, 1972 und 1974 erschienenen „Materialien zur Lage der Nation“ dar. An sie knüpfte Peter Christian Ludz, ihr eigentlicher Promotor, die Hoffnung vom Aufgehen der DDR-Forschung in einer methodologisch ausgefeilten und inhaltlich ertragreichen vergleichenden Deutschlandforschung. Diese Erwartungen haben sich in der dritten Phase (1972 bis heute) bisher nur ansatzweise erfüllt. Es erscheint auch nicht sinnvoll, die DDR-Forschung in der Bundesrepublik generell in einer vergleichenden Deutschlandforschung aufgehen zu lassen.

Die Entwicklung der zwischendeutschen Vergleiche in der politischen Bildungsarbeit ist mit zeitlichen Verzögerungen ähnlich wie die vergleichende Deutschlandforschung verlaufen. Allerdings haben auf diesem Gebiet die beiläufigen und kontrastiven Vergleiche stets eine größere Rolle gespielt. Sie sind aus methodologischer Sicht im Hinblick auf den Vergleichsmaßstab und aus pädagogischer und politischer Sicht wegen der Tendenz zur Vermittlung von Stereotypen problematisch. Auch in der politischen Bildung sollte die nüchterne Vermittlung von Wissen und Einsichten über die DDR wie die Bundesrepublik Vorrang haben vor vorschnellen Vergleichen zwischen beiden deutschen Staaten.