

Rucht, Dieter

Book — Digitized Version

Planung und Partizipation: Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung

Tuduv-Buch, No. 9

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rucht, Dieter (1982) : Planung und Partizipation: Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung, Tuduv-Buch, No. 9, ISBN 3-88073-105-5, Tuduv-Verlagsgesellschaft, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112663>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Dieter Rucht

Planung und Partizipation

**Bürgerinitiativen als Reaktion
und Herausforderung
politisch-administrativer
Planung**

tuduv  Buch

tuduv-Reihe
Politologie/Soziologie
Band 9

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Rucht, Dieter:

**Planung und Partizipation : Bürgerinitiativen
als Reaktion u. Herausforderung polit.-
administrativer Planung / Dieter Rucht. —**

München : tuduv-Verlagsgesellschaft, 1982.

**(tuduv-Buch : Reihe Politologie, Soziologie ;
Bd. 9)**

ISBN 3-88073-105-5

NE: tuduv-Buch / Reihe Politologie, Soziologie

INHALT

Vorwort	
EINLEITUNG	5
1. ENTWICKLUNGSTENDENZEN DER MODERNEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG	17
1.1 Von der Ordnungs- zur Leistungsverwaltung	17
1.2 Spezialisierung und Verwissenschaftlichung	19
1.3 Politisierung der Verwaltung	22
1.4 Übergang zur Planung	26
2. ZUR THEORIE POLITISCH-ADMINISTRATIVER RATIONALITÄT	29
2.1 Die Zweckrationalität Max Webers	30
2.1.1 Zur Konzeption	30
2.1.2 Kritische Anmerkungen	31
2.2 Die Systemrationalität von Niklas Luhmann	36
2.2.1 Prämissen	36
2.2.2 Bürokratische Verwaltung und Planung	39
2.2.3 Kritische Anmerkungen	41
2.3 Das Konzept der pragmatischen Rationalität	45
2.3.1 Der Pragmatismus von Karl Popper	46
2.3.2 Der Inkrementalismus von Charles Lindblom	50
2.4 Das Konzept der diskursiven Rationalität von Jürgen Habermas	56
2.4.1 Prämissen	56
2.4.2 Kritische Anmerkungen	61
2.5 Vergleichende Zusammenfassung	64
2.5.1 Knappheitsprobleme in sachlicher, zeitlicher und sozialer Dimension	64
2.5.2 „Testverfahren“ politisch-administrativer Rationalität	68
2.5.3 Synopse	70
3. ZUR PRAXIS POLITISCHER PLANUNG IN DER BUNDESREPUBLIK	72
3.1 Von der Planungssphobie zur Planungseuphorie	72
3.2 Von der Planungseuphorie zur Ernüchterung	78
3.2.1 Beispiel: Bundeskanzleramt	79
3.2.2 Beispiel: Langzeitplanung in der SPD	83
3.2.3 Beispiel: Reformkommissionen	86
3.2.4 Zusammenfassung	91
3.3 Restriktionen politisch-administrativer Planung	92
3.3.1 Verwaltungsinterne Planungsbarrieren	93
3.3.1.1 Restriktionen der ökonomischen Steuerung	94

3.3.1.2	Grenzen des politischen und rechtlichen Rahmens	102
3.3.1.3	Grenzen der „Legitimationsbeschaffung“	108
3.3.2	Verwaltungsinterne Planungsbarrieren	114
3.3.2.1	Organisation der Mittel und Verteilung der Ressourcen	115
3.3.2.2	Interne Information, Koordination und Kooperation	119
3.3.2.3	Berufsbild, Motivation und Loyalität der Beamtenschaft	123
3.3.3	Zusammenfassung	126
3.4	Planung der Zukunft und Zukunft der Planung	127
4.	DIE FORDERUNG NACH PARTIZIPATION	131
4.1	Legitimation und Partizipation	133
4.1.1	Demokratische Herrschaft und Legitimation als Problem	133
4.1.2	Legitimation durch Verfahren?	135
4.1.3	Legitimatorische Schranken von Mehrheitsentscheidungen	140
4.1.4	Legitimität als begründete Anerkennung	149
4.2	Strukturmängel des repräsentativ-demokratischen Systems	155
4.2.1	Vom Pluralismus zum Korporatismus	156
4.2.2	Interessenrepräsentation und Interessenselektion	164
4.2.3	Legitimationsdefizite politischer Planung	169
4.3	Demokratisierung aller Lebensbereiche	173
4.3.1	„Mehr Demokratie wagen“	175
4.3.2	„Politik in erster Person“	177
4.4	Krise der Institutionen oder Krise des Bewußtseins?	180
4.4.1	Krise aus Überdruß?	181
4.4.2	Die sozialstaatliche Anspruchsdynamik	182
4.4.3	Die Krise der technisch-industriellen Vergesellschaftung	183
4.4.4	Zusammenfassung	187
5.	MODELLE DER BÜRGERBETEILIGUNG	190
5.1	Die Anwaltsplanung	191
5.2	Die Gemeinwesenarbeit	193
5.3	Neighborhood-Government	194
5.4	Der Planungsbeirat	195
5.5	Das Bürgerforum	195
5.6	Die Planungszelle	196
5.7	Zusammenfassung	199
6.	BÜRGERINITIATIVEN IM POLITISCHEN PROZESS	201
6.1	Terminologische und analytische Anmerkungen	201
6.1.1	Zum Begriff Bürgerinitiative	202
6.1.2	Das Konzept „soziale Bewegung“	205
6.2	Die Entwicklungsdynamik der Bürgerinitiativbewegung	209
6.2.1	Das Nebeneinander von Ein-Punkt-Aktionen	211
6.2.2	Die Formierung als soziale Bewegung	214
6.2.3	Die Suche nach Alternativen	217
6.3	Organisatorische Strukturen von Bürgerinitiativen	227
6.3.1	Typologie und Binnenstruktur von Bürgerinitiativen	227
6.3.2	Kooperation und Zusammenschlüsse	231

6.4	Inhalte und Formen der Auseinandersetzung zwischen Bürgerinitiativen und politisch-administrativem System	232
6.4.1	Konfliktfelder und Konflikthalte	233
6.4.2	Formen der Auseinandersetzung	235
6.5	Zur Einschätzung der Bürgerinitiativbewegung	242
6.5.1	Das politisch-ideologische Spektrum	243
6.5.2	Die politische Bedeutung von Bürgerinitiativen	246
7.	SCHLUSS: ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	252
7.1	Zusammenfassung des Argumentationsgangs	252
7.2	Planung, Partizipation und Fortschritt: Perspektiven	255
	ANHANG	
	Anmerkungen	258
	Literaturverzeichnis	289
	Personenregister	311
	Sachregister	316

VORWORT

Der vorliegende Text beruht auf den drei ersten Kapiteln meiner Dissertation, die ich im Herbst 1979 unter dem gleichen Titel bei der Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität München eingereicht habe.

Der ausschließlich empirisch orientierte Teil der Arbeit (viertes und fünftes Kapitel) wurde wegen seiner Aktualität und seines breiteren Interessentenkreises vorab und in einem anderen Rahmen veröffentlicht (Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung, München 1980, Beck'sche Schwarze Reihe; Bd. 222).

Beide Publikationen sind erweitert und in der Weise überarbeitet und abgerundet worden, daß sich Darstellung und Argumentation auch ohne Kenntnis des jeweils anderen Teils erschließen. Gleichwohl wird dem Leser dieses Bandes auch die Lektüre des empirischen Teils empfohlen, zumal die hier entwickelten Hypothesen und Analysen dort an Hand von Fallstudien konkretisiert und gestützt werden.

München, im Oktober 1981

Dieter Rucht

EINLEITUNG

Problemaufriß: Planung und demokratisches Prinzip

Planung beinhaltet eine Festlegung für die Zukunft und damit notwendig einen Verlust an Spontaneität, Flexibilität und — zumindest auf Zeit — einen Verzicht auf Handlungsalternativen. Umgekehrt kann aber auch der Verzicht auf Planung die Preisgabe bestimmter Möglichkeiten bedeuten und in Extremfällen sogar selbstzerstörerisch wirken. Mit diesem ambivalenten Charakter der Planung ist angedeutet, daß ihr nicht Rationalität per se zukommt, sondern daß das Maß, der Inhalt und die Form von Planung erst in einer historischen Situation und in bezug auf bestimmte Wertvorstellungen als vernünftig gelten kann.

Politische Planung und demokratisches Prinzip stehen in einem Spannungsverhältnis. *Macpherson* hat darauf hingewiesen, daß innerhalb der neuzeitlichen Demokratie auf der Basis der freien Konkurrenz und des Besitzindividualismus die Planung ein systemfremdes Element bildet (1973: 180 ff.). Dennoch scheinen sich Planung und Demokratie immer mehr zu bedingen.¹ Allerdings ist der Begriff Planung in den westlichen Demokratien mit Blick auf zentralistische Planungsformen der Ostblockländer meist negativ besetzt. Man ist versucht, starre, autoritative, gegenüber den Forderungen nach Partizipation und demokratischer Kontrolle wie gegenüber der Vielfalt gesellschaftlicher Bedürfnisse weitgehend indifferente, Formen der politischen Entscheidungsfindung zu assoziieren. Gehört nicht zur planrationalen Haltung „... der autoritäre, in neuerer Zeit der totalitäre Staat“, wie *Ralf Dahrendorf* meint? (vgl. 1965: 69)

In der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts war zumindest in Deutschland der Gedanke und die Praxis der Planung mit Not- und Krisenzeiten verbunden. Angesichts des Ausmaßes staatlicher Interventionen während des Ersten Weltkrieges wurde von einem „Kriegskommunismus“ gesprochen. Mit der Durchsetzung neoliberaler Konzeptionen in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg kam es zu einer „fast militanten Tabuisierung des Planungsthemas“ (*Ronge/Schmiege* 1971: 7). In der Ära des Kalten Krieges galt Planung als ein Synonym für Zwang und Unfreiheit,² obgleich sich in Einzelbereichen wie in der Kohle- und Stahlindustrie oder bei der Energiewirtschaft durchaus planerische Strukturen niederschlugen.³ Die Ablösung der „freien“ durch die „soziale“ Marktwirtschaft und der Rückgriff auf die *Keynesianische* Wirtschaftspolitik bedeuteten zugleich das Eingeständnis, daß (a) das freie Spiel von Angebot und Nachfrage prekäre soziale Folgeprobleme zeitigt und (b) der Markt ein unzulängliches gesamtwirtschaftliches Steuerungsinstrument

darstellt. In dem Umfang, wie die Notwendigkeit lenkender, korrigierender und intervenierender Maßnahmen offenkundig wurde, versöhnten sich auch Politiker, Bürokraten und Ökonomen zunehmend mit dem Planungsgedanken. Jedoch gilt noch immer der Grundsatz: So viel Selbststeuerung wie möglich, so wenig Planung wie nötig! Somit ist auch heute in der Bundesrepublik eine systematische, problemübergreifende und langfristige Planung erst in Ansätzen erkennbar.

In den USA hatte sich das Planning-Programming-Budgeting-System und in Frankreich die Planification bereits Anfang der 60er Jahre institutionalisiert, ohne allerdings auf überzeugende Erfolge verweisen zu können. Dagegen kam der Planungsgedanke in der Bundesrepublik erst mit der Rezession von 1966/67 zum Durchbruch. Erste konkrete Ergebnisse waren die allgemeine Wirtschaftsplanung (Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum, Konzertierte Aktion), die Einführung der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes und der Länder, Programme zur Verkehrspolitik, zur Städtebauförderung, zur Bildungsplanung und zur Raumplanung auf Regional- und Landesebene.

Die anfängliche Planungseuphorie wich angesichts der realen Schwierigkeiten und Widerstände rasch einer Ernüchterung. Überblickt man die bisherigen Versuche zur Einführung einer Aufgaben- und Programmplanung auf der Ebene des Bundes und der Länder, so wird deutlich, daß die Restriktionen nicht nur in der sachlichen Komplexität der Probleme liegen, sondern daß auch die Interessengegensätze zwischen einer Vielzahl von beteiligten Institutionen, darunter Bundesregierung und Landesregierungen, einzelnen Fachressorts, Koalitionspartnern, Parteigremien usw., kaum zu unterschätzende Widerstände in Planungsprozessen darstellen.

Trotz oder auch wegen dieser Schwierigkeiten hat sich die Einsicht in die Notwendigkeit politisch-administrativer Planung zunehmend durchgesetzt. Angesichts der langjährigen ideologischen Polarisierung von Planung versus Freiheit und Individualität ist es bemerkenswert, daß wir heute Planungssysteme auf allen administrativen Ebenen und in vielen Tätigkeitsfeldern vorfinden. Darüber hinaus mehren sich langfristige Problemanalysen und Pläne auch in anderen gesellschaftlichen Bereichen, sei es bei den programmatischen Entwürfen der Parteien oder bei den Investitionskalkülen großer Unternehmen.

Obwohl sich in der Bundesrepublik nur gemäßigte Formen der Rahmenplanung durchsetzen konnten, scheinen auch hier undemokratische Elemente auf: die Tendenz zur Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen, der Verlust an Transparenz und Verantwortlichkeit sowie der Ausschluß der von Planungen Betroffenen. Zwangsläufig stoßen derartige Entwicklungen auf die massive Kritik derjenigen Bürger, die im Bewußtsein ihrer demokratischen Souveränität, ihrer sachlichen Kompetenz und der Legitimität ihrer

Interessen mit der Form und dem Ergebnis politischer Planungen nicht einverstanden sind. Diese Kritik konnte insofern an Schärfe, Systematik und Zielgenauigkeit gewinnen, als sich das politische System zunehmend von seinem reaktiven Handlungstypus des Krisen-Managements zugunsten längerfristiger programmatischer Zielkonzeptionen zu lösen suchte. Damit wurden konkrete politische Programme in ihren Prämissen, in ihrem inneren Zusammenhang, in ihrem Verhältnis zu anderen Politikbereichen, in ihren Folgewirkungen und insbesondere in ihren Konsequenzen für Betroffene und Benachteiligte erkennbar und kalkulierbar.

Mit der schrittweisen Durchsetzung der politischen Planung werden jedoch nicht nur deren Verfahrensweise und Ergebnisse, sondern auch Planungslücken zum Gegenstand der Kritik. Das politisch-administrative System gerät auch dann unter Rechtfertigungszwang, wenn sich gesellschaftliche Entwicklungen naturwüchsig, d. h. ungeplant, durchsetzen können.

Dieser doppelte Ansatzpunkt der Kritik wurde im Verlauf des letzten Jahrzehnts vor allem außerhalb der bestehenden Institutionen von den *Bürgerinitiativen* als einer Art „Vierter Gewalt“ (*Ladeur* 1977; *Sternstein* 1980) aufgegriffen. Nahezu parallel mit der Etablierung von Planungsinstrumenten in verschiedenen Politikbereichen entwickelten sich neben den bestehenden Parteien und Verbänden spontane bürgerschaftliche Zusammenschlüsse, die zunächst punktuell und isoliert, dann zunehmend systematisch und koordiniert, den Ablauf und das Ergebnis von Planungen in ihrem Sinne zu beeinflussen suchten. Heute befinden wir uns in einer Situation, in der sich die Bürgerinitiativen von vereinzelt Angriffspunkten lösen und entsprechend dem ökologischen Prinzip der Verflechtung und Vernetzung aller Systeme einen umfassenderen Ansatz der Kritik verfolgen. Mit diesem übergreifenden Problembewußtsein geht auch eine wachsende Konsolidierung der einzelnen Bürgerinitiativen als *Bewegung* einher (vgl. *Mayer-Tasch* 1976; *Guggenberger* 1980; *Rammstedt* 1977 und 1980). Hierbei werden häufig die ursprünglichen Aktionsfelder überschritten. Es zeichnet sich eine Politisierung dieser Bewegung in der Weise ab, daß sich einerseits neue parteipolitische Gruppierungen formieren, andererseits auch konstitutive Elemente des politischen Systems wie das Repräsentationsprinzip, die Rolle und Struktur der Parteien und der weitgehende Ausschluß plebiszitärer Formen der Willensbildung zum Angelpunkt der Kritik erhoben werden.

Die Bürgerinitiativen als Ausdruck und Teilaspekt einer Demokratisierungsbewegung haben ihren *Ursprung* in einer gesellschaftlichen „Tiefenstruktur“, ausgezeichnet durch säkulare Entwicklungstendenzen des politisch-administrativen Systems, ihren *Anlaß* in einer „Oberflächenstruktur“ als Folge und Verdichtung mittelfristiger Tendenzen und Ereignisse der beiden letzten Jahrzehnte.

Die Bedingungen hochkomplexer, repräsentativ verfaßter und auf privatwirtschaftlicher Autonomie beruhender Industriegesellschaften haben eine Herrschaftsform hervorgebracht, die man mit *Mayer-Tasch* (1976: 28 ff.) als *Parteien-, Verbände- und Verwaltungsstaat* bezeichnen kann. Dieser wird materiell stabilisiert durch ökonomische Erfolge⁴, gemessen in aggregierten Wachstumsraten (Zunahme des Bruttosozialprodukts), und einen relativ hohen, wenn auch schichtspezifisch stark differierenden Lebensstandard. Politisch-ideologische Stütze ist ein aus bürgerlich-liberalen Normen abgeleitetes System gesetzter Verfahrensregeln, das gesellschaftliche Bedürfnisse und Konflikte nach rechtsstaatlichen Maßstäben reguliert. Zentraler Legitimationsmechanismus ist das Verfahren der politischen Wahl, das die turnusmäßige Ablösung von Eliten gestattet. Die Tragfähigkeit dieser Säulen ist jedoch im Hinblick auf bestehende Ansprüche wie auch auf objektive Belastungen nicht unbegrenzt:

Zum einen werden die Grenzen quantitativen Wachstums sichtbar. Zugleich wird deutlich, daß der gesellschaftliche Reichtum nicht notwendig Wohlbefinden, Lebensqualität und Sinnerfüllung garantiert. Daraus ergibt sich eine stark motivierte Forderung nach einer fundamentalen Umorientierung. Sie spiegelt sich in fast beschwörenden Formeln wie „Ende oder Wende“ (*E. Eppler*), „Haben oder Sein“ (*E. Fromm*), „Menschheit am Wendepunkt“ (*M. Mesarovic/E. Pestel*), „Rückkehr zum menschlichen Maß“ (*E. Schumacher*) oder „Müssen wir umschalten?“ (*K. Traube*). Anders als etwa bei *Oswald Spenglers* Vision vom „Untergang des Abendlandes“ handelt es sich hier nicht nur um kulturkritische Essays, sondern auch um Analysen aus dem wissenschaftlichen bzw. praktischen Erfahrungsbereich.

Zum anderen häufen sich unübersehbar Stichworte wie Sinnkrise, Staatsverdrossenheit, Parteienmüdigkeit, Legitimationskrise, Unbehagen in der Modernität, neue Sensibilität, Suche nach alternativen Lebensformen usw., die auf einen Wandel der politischen Kultur, die Brüchigkeit der herkömmlichen Verfahrensformen, Legitimationsgrundlagen und Sozialisationsmuster hinweisen und sich nicht mehr auf eine Krise in den Köpfen der Intellektuellen reduzieren lassen.⁵ Eine solche Subjektivierung des Problems verbietet sich nicht nur angesichts der Breite der Erscheinungsformen, sondern auch der immer zahlreicheren empirischen Belege (insbesondere *Kmieciak* 1976).

Verschiedene Phänomene der „Oberflächenstruktur“ haben diesen Prozeß des kollektiven Unbehagens beschleunigt und manifest werden lassen. Schließlich wurde durch den Übergang politisch-administrativen Handelns zur Planung ein konkreter Ansatzpunkt zur Kritik geboten, und diese wiederum hat andere und weitere Formen der Planung induziert.

Fragestellung und Hypothesen

Das Interesse dieser Arbeit gilt den Bedingungen, Formen und Möglichkeiten der *direkten* Partizipation von Bürgern an politischen Planungsprozessen. Das Adjektiv „direkt“ soll hier anzeigen, daß es nicht in erster Linie um die langfristige Sicherung von politischen Machtpositionen geht, welche sich in den Dienst unspezifischer und wechselnder Themen und Anliegen stellen lassen. Direkte Partizipation soll vielmehr jene Form politischer Einflußnahme außerhalb der bestehenden Parteien und Interessenverbände bezeichnen, die auf konkrete politische Entscheidungen oder Pläne gerichtet ist, von spontanen bürgerschaftlichen Zusammenschlüssen getragen wird und sich in aller Regel durch einen hohen Konfliktgrad auszeichnet. Die Besonderheit dieser Form der Interessenvertretung liegt darin, daß sie häufig den herkömmlichen Weg über die Parlamente und die Parteien umgeht. Der Bezug auf ein konkretes Sachprogramm schafft vielmehr eine unmittelbare Konfliktlinie zwischen der politisch-administrativen Führung und den betroffenen Bürgern. Darin liegt die Pointe des Themas „Planung und Partizipation“.

Im Verlauf des Literaturstudiums, der intensiveren Auseinandersetzung mit dieser Problematik, in zahlreichen Gesprächen mit Planern und Betroffenen sowie im praktischen Engagement kristallisierten sich drei zentrale Hypothesen heraus, die dieser Arbeit zugrundegelegt werden:

- A) Die gegenwärtigen Formen politischer Planung in der Bundesrepublik sind unter *sachstrukturellen* Gesichtspunkten unzureichend, weil sie
 - eher konditional- als programmorientiert,
 - eher problemisolierend als problemübergreifend und
 - eher auf kurzfristige Problemverschiebung als auf langfristige Problembewältigung angelegt sind.
- B) Die gegenwärtigen Formen politischer Planung in der Bundesrepublik sind unter *legitimatorischen* Gesichtspunkten unzureichend, weil sie unter vermeintlicher Beachtung von Effektivitätskriterien Partizipationsversuche abschirmen oder diese wiederum zum Anlaß der Kritik oder gar der Diffamierung erheben. Damit erzeugen sie jedoch soziale Folgeprobleme, die die angestrebte Kosten-Nutzen-Relation verschlechtern, die Akzeptanz von Planungsvorhaben beeinträchtigen und schließlich die Legitimität des politisch-administrativen Systems in seiner Gesamtheit schwächen.
- C) Unter diesen besonderen Bedingungen politischer Planung, aber auch auf dem allgemeinen Hintergrund
 - einer ungleichen Interessenrepräsentation durch die auf Konfliktminimierung und Stimmenmaximierung ausgerichteten Massenparteien,

- der Dominanz des Wirtschaftswachstums und der großindustriellen Imperative und
- der zunehmenden Bürokratisierung und „Durchstaatlichung“ der Lebensverhältnisse

gewinnen Bürgerinitiativen als eine Form der selbstorganisierten, überschaubaren und direkten Partizipation an politischem Gewicht. Hierbei kommen sie bislang über punktuelle bzw. graduelle Korrekturen an politischen Planungen kaum hinaus, können allerdings durch das Zusammenwirken mit anderen sozialen Protestbewegungen und im Hinblick auf einen längerfristigen Wertwandel eine grundlegende Bedeutung erlangen.

Es versteht sich, daß die Untersuchung von Hypothesen dieser allgemeinen Form der Abstützung auf Vorarbeiten, der Beschränkung auf wenige Gegenstandsbereiche politischer Planung und schließlich einer empirischen Prüfung bedürfen. Im Hinblick auf die Themenstellung der Arbeit und die formulierten Hypothesen erscheint es sinnvoll, das Problemfeld nach verschiedenen Fragestellungen aufzufächern, welche zugleich die wichtigsten Arbeitsschritte markieren.

1. Zunächst ist nach den Rahmenbedingungen von politisch-administrativen Entscheidungsprozessen in der Bundesrepublik zu fragen. Hierbei kommt einigen Entwicklungstendenzen der modernen öffentlichen Verwaltung eine besondere Bedeutung zu, die sich schlagwortartig bezeichnen lassen als
 - Verlagerung von Ordnungs- zur Leistungsverwaltung,
 - zunehmende Ausweitung und Komplexität der Aufgaben mit der Folge der Spezialisierung und Verwissenschaftlichung administrativen Handelns,
 - Bedeutungszuwachs und Politisierung der Verwaltung, die sich immer weniger auf exekutive Funktionen beschränkt und
 - Durchsetzung der politischen Planung als einer neuen Qualität administrativen Handelns.
2. In einem weiteren Schritt sollen die Handlungsorientierungen des politisch-administrativen Systems untersucht werden. Hierbei geht es um die Darstellung und Kritik verschiedener Rationalitätskonzepte (*Max Weber, Niklas Luhmann, Karl Popper/Charles Lindblom und Jürgen Habermas*), die auf einem jeweils besonderen Politikverständnis beruhen. Dem entspricht auch eine spezifische Stellungnahme zum Planungsthema und zur Frage der Partizipation. Aus der Diskussion dieser Konzeptionen lassen sich zumindest generelle Optionen begründen.
3. Erst der Blick auf die Gründe für die Einführung von Planungsinstrumenten und die Restriktion der Planungspraxis liefert tragfähigere Kriterien für die Beurteilung bestimmter Planungskonzeptionen. Ausgehend von den Erfahrungen mit der integrierten Aufgabenplanung auf Bundes-

ebene, der Langzeitplanung innerhalb der SPD und verschiedenen Reformkommissionen konzentriert sich hierbei das Interesse auf eine allgemeine Restriktionsanalyse in der ökonomischen, politischen und sozial-normativen Dimension.

4. Die Einführung von Planungsinstrumenten verschärfte und bündelte die Kritik bzw. das diffuse Unbehagen, die sich an allgemeinen Strukturmängeln des repräsentativ-demokratischen Systems entzündeten. Zumindest in der Bundesrepublik ist die Welle von Demokratisierungs- und Partizipationsbestrebungen nicht nur auf allgemeine Strukturen (Bürokratisierung und Neokorporatismus versus aufklärerische Tradition, demokratische Postulate und Ausbildung universalistischer Moral) zurückzuführen. Sie muß vielmehr ergänzend im Sinne einer „Theorie mittlerer Reichweite“ in Zusammenhang mit der sprunghaften Ausweitung politisch-administrativer Planung ab Mitte der 60er Jahre interpretiert werden.
5. Im Zuge der verstärkten Partizipationsforderungen und der regierungsoffiziellen Programmatik des „Mehr-Demokratie-wagen“ kam es zu einer Reihe von Versuchen, bestehende Partizipationsformen auszuweiten oder neue Beteiligungsmodelle zu institutionalisieren. Hierbei stellt sich die Frage, warum allen diesen Formen nur ein eng begrenzter Erfolg beschieden war.
6. Deshalb gilt das besondere Interesse den Bürgerinitiativen bzw. der Bürgerinitiativbewegung im Kontext von Planung und Partizipation, denn „Bürgerinitiativen können als Kern und Ausgangspunkt der gegenwärtigen Partizipationsbestrebungen im politisch-administrativen Bereich angesehen werden. Ohne sie wären die Diskussionen und die praktischen Bemühungen um neue Beteiligungsformen im vorliegenden Umfang kaum denkbar, zumindest nicht so aktuell. Sie haben signalisiert, daß die Einbeziehung der Bürger in administrative Maßnahmen notwendig wird, insbesondere bei Planungen.“ (Buse/Nelles 1975: 98) Hier soll der Versuch unternommen werden, die Entstehung und Entfaltung der Bürgerinitiativbewegung im Sinne einer historischen Analyse nachzuzeichnen, auf die Formen und Inhalte von Auseinandersetzungen zwischen Bürgerinitiativen und politischer Verwaltung einzugehen und schließlich die politische und soziale Bedeutung der Bürgerinitiativen zu berücksichtigen.
7. Im abschließenden Kapitel werden die einzelnen Teilergebnisse zusammenfassend gewürdigt. Daneben werden auch Perspektiven aufgezeigt, die die Krisen- und Desintegrationstendenzen westlicher Industriegesellschaften zum Anlaß nehmen, um die traditionelle Fortschrittsidee zu überdenken und die künftige Rolle von Planung und Partizipation für eine subsidiär organisierte Gesellschaft anzudeuten.

Es wurde bereits im Vorwort darauf verwiesen, daß die hier angesprochenen Fragen — insbesondere des 6. Kapitels — im Rahmen einer empirischen Studie zur Durchsetzung der Atomprogramme und zur Planung der nuklearen Entsorgung vertieft und konkretisiert wurden. Gerade der Problembereich der Atomenergie ist für das Thema Planung und Partizipation ebenso interessant wie ergebnisreich:

- Es handelt sich um ein quasi-traditionelles Gebiet politischer Planung in einem fortgeschrittenen Entwicklungsstadium.
- Die Programme und Pläne in diesem Bereich ziehen die Aufmerksamkeit und heftige Kritik zahlreicher Bürgerinitiativen auf sich.
- Die Energiepolitik und insbesondere die Frage der Kernenergie werden zu einer gesamtgesellschaftlichen „Kernfrage“, die eine breite Diskussion in der Öffentlichkeit und eine gewisse Polarisierung der Meinungen ausgelöst haben.
- Besonders in dieser Auseinandersetzung verdichten sich einige Probleme, die für das Rahmenthema von grundlegender Bedeutung sind: Notwendigkeit umfassender und langfristiger Planung, Allmacht der Bürokratie, Ohnmacht des Bürgers, Verschränkung von Politik und Verwaltung, Kritik der Technokratie und der Herrschaft des Sachzwangs, Möglichkeiten für eine gesamtgesellschaftliche Wende mit der Zielrichtung einer ökologischen, dezentralen und bedürfnisorientierten — im Gegensatz zu einer großindustriell-bürokratisch gesteuerten und wachstumsintensiven Lebensform.

Normative Voraussetzungen

In modernen, hochkomplexen Gesellschaften bilden das politische System in weitem und die politische Verwaltung in engerem Sinne *das* Steuerungszenrum, das kraft formeller und legaler Kompetenz potentiell auf alle gesellschaftlichen Bereiche einwirkt. Autonomie, Reflexivität und Funktionsfähigkeit der Steuerungsorgane können als grundlegende Bedingungen von gesamtgesellschaftlicher Rationalität gesehen werden.

Autonomie bedeutet die Möglichkeit, gesamtgesellschaftliche gegenüber partikularen Interessen zu wahren. Die Definition und Durchsetzung von Interessen kann jedoch nicht dezisionistisch durch ein verselbständigtes politisches System, sondern allein durch die Auseinandersetzung sozialer Gruppen auf dem Hintergrund konkreter Machtstrukturen erfolgen. *Reflexivität* bedeutet, daß der Horizont des Steuerungsentrums auf die Gesamtgesellschaft und ihre relevante Umwelt bezogen sein muß und alle Potentiale ausgeschöpft werden, um das Spektrum möglicher Entscheidungen einschließlich ihrer Voraussetzungen und Folgen zu erkennen. *Funktionsfähig-*

keit bedeutet, daß Entscheidungen überhaupt zustande kommen und nach Maßgabe einer Problempерzeption und eines realistischen Kosten-Nutzen-Kalküls durchgeführt werden.

Es ist offensichtlich, daß diese Bedingungen empirisch nicht oder nur teilweise eingelöst werden. Wir kennen kein politisches System, das sich dem imperativen Einfluß partikularer Interessen ganz entziehen könnte, das sich den Voraussetzungen und Folgen seines Handelns in aller Tragweite bewußt wäre und das seinen Zwecken uneingeschränkt Geltung verschaffen bzw. seine Probleme lösen könnte, ohne neue Folgeprobleme zu erzeugen.

Insbesondere die politische Planung ist eine Entscheidungs- und Handlungsstruktur, die den genannten Bedingungen zu genügen sucht und damit ein Optimum an Rationalität zu versprechen scheint. Weder eine evolutionäre Aneinanderreihung von Handlungszwängen, welche definitorisch die Existenz und damit die Wahl einer Alternative ausschließen, noch eine anarchische Entwicklung, bei welcher unter möglichen Alternativen durch Nicht-Entscheidung „entschieden“ wird, können als rational gelten.

Totalitäre Gesellschaften, welche traditionell eine hohe Affinität zu Planungssystemen haben, drohen nicht allein an den technischen Unzulänglichkeiten des steuernden und kontrollierenden Apparats zu scheitern. Die Versuche der autoritären Proklamation und Durchsetzung eines vorgeblichen Gesamtinteresses, die Gleichschaltung des Bewußtseins als Voraussetzung für die Berechenbarkeit der Beherrschten und schließlich die Unterwerfung aller Bedürfnisse unter eine sich selbst genügende Macht scheitern an der sinnvermittelten, kommunikativen Basis sozialer Beziehungen. Diese können zwar instrumentell beeinflußt werden, sind letztlich aber normativ verankert. Die Richtigkeit von Normen kann aber auf Dauer weder monologisch noch kraft Gewalt, sondern allein durch Zustimmung eingelöst werden.⁶ Damit ist jedoch die Anerkennung der *Freiheit* und *Gleichheit* anderer vorausgesetzt: Freiheit insofern, als ihnen die Möglichkeit der Gegenrede, des Zweifels, der Nicht-Anerkennung und des Abbruchs der Argumentation eingeräumt werden muß; Gleichheit insofern, als im Akt der Begründung die gemeinsame Suche und Annahme des besseren Arguments — gleich von welcher Seite es kommt — unterstellt wird.⁷ Politisch gesehen heißt dies, daß sich die Instrumentalisierung der Beherrschten in Form einer Mißachtung ihrer Freiheit und Gleichheit rächt. Indem sich die Betroffenen als Objekt — und sei es auch nur im Plan eines „guten“ Diktators — erkennen, rekonstruieren sie denkend und handelnd ihren Subjektcharakter: sie wenden sich gegen ihre Instrumentalisierung.

Diese Überlegungen, die unter dem Titel der Arbeit eher wie ein philosophischer Exkurs anmuten mögen, sind für das Thema von konstitutiver Bedeutung. Wenn Kritik nicht nur immanent auf die Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit oder auf die Inkonsistenzen politischer Theorie und

Praxis zielen will, muß sie ihren eigenen Bezugspunkt benennen und argumentativ vertreten. Die Richtung des eigenen Rationalitätsbegriffs ist hiermit angedeutet. Um es in einer Formel zu fassen: Die Rationalität des politisch-administrativen Systems steigt mit dem Grad seiner Autonomie, Reflexivität und Funktionsfähigkeit bei Anerkennung der Freiheit und Gleichheit aller Bürger. Hierin eingeschlossen ist die Möglichkeit und die Aktualisierung von politischer Teilnahme, sei es bei der turnusmäßigen Wahl oder bei der direkten Partizipation an politischer Planung. Damit wird deutlich, daß die vorliegende Arbeit von einer *Parteinahme* für eine „aktive Gesellschaft“ (*Etzioni*) geleitet ist, in welcher politisch relevante Entscheidungen weder vermeintlichen Sachzwängen, technokratisch-funktionalen Prioritäten oder dem Dezisionismus herrschender Eliten überantwortet werden.

Hatte eine solche Haltung noch in der ersten Hälfte der 60er Jahre eher den Charakter eines pädagogischen Impetus oder eines trotzigigen „Dennoch“, so kann sie spätestens seit der Bürgerinitiativbewegung auf eine empirische Grundlage verweisen. Das politische Interesse oder auch Desinteresse der Bürger ist keine anthropologische Konstante, sondern steht in enger Wechselwirkung mit dem Grad der Betroffenheit, dem Kenntnisstand und der Chance, das eigene Anliegen erfolgreich in den politischen Entscheidungsprozeß einbringen zu können.

Die Zielvorgabe einer aktiven Gesellschaft, in welcher sich Bürger *auch* als Subjekt der Politik begreifen (vgl. *Zimpel* 1972 b), mag angesichts der immer komplizierter werdenden Problemstrukturen und einer immer höheren Arbeitsteiligkeit naiv erscheinen. Keineswegs geht es darum — wie manche Gegner des Partizipationsgedankens suggerieren —, die Beteiligung aller an allem zu fordern.⁸ Gleichwohl kann die aktive Gesellschaft im Sinne eines lernbereiten Annäherungsverfahrens angestrebt werden, zumal sie — und hier liegt der Schwerpunkt der Argumentation — nicht nur normativ abgestützt werden muß, sondern auch funktionale Kriterien erfüllt.

Methodisches Vorgehen

Auf dem Hintergrund der unterschiedlichen Problemstellungen der Arbeit muß auch die Frage des methodischen Vorgehens differenziert beantwortet werden. So attraktiv ein geschlossener, in sich stimmiger methodischer Ansatz sein mag, so wenig eignet sich hier eine derartige Beschränkung. Um es mit *Adorno* zu formulieren: „Methoden hängen nicht vom methodologischen Ideal ab, sondern von der Sache.“ (1971³: 130) Diese läßt sich jedoch aufgrund der wechselnden Perspektive und Abstraktionsebene nur durch einen jeweils spezifischen Zugang angemessen erschließen.

Die Gegenstandsbereiche der Kapitel 1, 3 und 6 werden im wesentlichen durch eine historisch-deskriptive Analyse erfaßt. Für die Bestandsaufnahme der Entwicklungstendenzen der öffentlichen Verwaltung (1. Kapitel) liegt eine Fülle von Literatur vor, die eine geraffte und zusammenfassende Darstellung erlaubt. Dagegen wurden die in den Kapiteln 3 und 6 aufgeworfenen Fragen bisher keineswegs „flächendeckend“ und systematisch beantwortet. Die hierzu vorliegenden empirischen Studien sind in ihren Ergebnissen teilweise widersprüchlich, obgleich sich eine Reihe von vorzüglichen Einzelanalysen findet (z. B. zu einzelnen Planungskonflikten, zur Politikverflechtung, zu Bürgerinitiativen usw.).

Das zweite Kapitel über die Handlungsorientierungen des politisch-administrativen Systems ist als Beitrag zur „politischen Theoriediskussion“ zu verstehen. Hier wird der Versuch gemacht, übergreifende — und damit notwendig abstrakte — Rationalitätskonzepte einander gegenüberzustellen und abzuwägen. Dabei geht es nicht nur um eine immanente Darstellung und Kritik verschiedener theoretischer Zugänge, sondern auch um die Erschließung von deren Konsequenzen für den Problemkreis von Planung und Partizipation. Zu diesen Konzeptionen existiert eine detaillierte Sekundärliteratur, die allerdings weitgehend auf andere als die hier thematisierten Zusammenhänge eingeht.

Die Kapitel 4 und 5 verfolgen eine primär ideologiekritische Absicht. Hier werden programmatische bzw. deskriptive Entwürfe von Pluralismus und demokratischer Interessenrepräsentation (4. Kapitel) sowie konkrete Partizipationsmodelle (5. Kapitel) hinsichtlich ihrer Voraussetzungen, Widersprüche und ihres Realitäts- oder Realisierungsanspruchs kritisch befragt. Die Thematik des 4. Kapitels ist einer der Brennpunkte des politikwissenschaftlichen Interesses. Entsprechend umfangreich, aber auch kontrovers ist die hierzu vorliegende Literatur, zumal hierbei weltanschaulicher Hintergrund und Erkenntnisinteresse der Autoren in besonderem Maße die Ergebnisse präformieren können. Dagegen wird die Beurteilung der Partizipationsmodelle stärker von der spezifischen Interessenlage, den Machtpositionen und dem Spielraum der Akteure im politisch-administrativen Konfliktfeld abhängen.

Das Ziel dieser vielfältigen und methodisch variierenden Bemühungen ist es, die theoretische Erklärung und die empirische Analyse der Bürgerinitiativen als einer historisch bestimmten Partizipationsform und einer sozialen Protestbewegung weiterzutreiben. Hierbei bleibt allerdings ein besonderer makrosoziologischer Aspekt (Bürgerinitiativen als Ausdruck und Katalysator eines Wertwandels) wie auch ein mikrosoziologischer Aspekt (Bürgerinitiativen als Reaktion auf Veränderungen sozialer Beziehungsgeflechte wie Ehe und Familie, Gemeinde und Nachbarschaft usw.) weitgehend ausgeklammert. Im Mittelpunkt der hier vorgelegten Konzeption steht vielmehr ein

paradigmatischer Erklärungsansatz *mittlerer Reichweite*. Demnach werden Bürgerinitiativen als eine Reaktion auf den Bedeutungszuwachs und die besonderen Bedingungen politisch-administrativer Planung im Rahmen spät-kapitalistischer Gesellschaften interpretiert, ohne damit allerdings eine monokausale Erklärungsstrategie einschlagen zu wollen.

Generell kann davon ausgegangen werden, daß die Frage nach der Planung in erster Linie die Steuerungsmöglichkeit eines Gesellschaftssystems oder seiner Subsysteme thematisiert. Hierfür bietet die Systemtheorie einen geeigneten Zugang. Die Frage der Partizipation dagegen bezieht sich primär auf Aspekte des individuellen und gesellschaftlichen Bewußtseins. Diese werden am angemessensten durch das Problem der Autonomie des politischen Subjekts, also durch einen handlungstheoretischen Ansatz, beschrieben.

Es versteht sich, daß mit Hilfe des hier gewählten Verfahrens die genannten Ausgangshypothesen in ihrer generellen Fassung nicht verifiziert oder falsifiziert werden können. Gleichwohl ist es möglich, vorgängige Vermutungen in ihrem Gehalt zu bekräftigen oder abzuschwächen, idealiter: sie in einem Annäherungsverfahren sukzessiv „einzuholen“. Bereits mit der Formulierung der Hypothesen wurde deutlich, daß die Arbeit zuweilen zugespitzte Aussagen beinhaltet. Dieses Vorgehen ist zwar insofern riskant, als es klare Ansatzpunkte zur Kritik und möglichen Widerlegung bietet. Es fördert damit aber auch die Chance des Erkenntnisfortschritts.

1. ENTWICKLUNGSTENDENZEN DER MODERNEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG

Im Rahmen des Themas und insbesondere für die Frage nach den Bedingungen politischer Planung erscheint es sinnvoll, sich grundlegende Entwicklungstendenzen der öffentlichen Verwaltung zu vergegenwärtigen.

Hierzu gehört einmal die *quantitative* Ausdehnung der Verwaltungstätigkeit. Stichworte wie „bürokratische Herrschaft“ (*M. Weber*), „verwaltete Welt“ (*Horkheimer*), „Verwaltungsstaat“ (*Forsthoff*), „organisierter Kapitalismus“ (*Wehler, Kocka*) oder „Spätkapitalismus“ (*Habermas, Offe*) signalisieren unabhängig von ihrem theoretischen Hintergrund die eminente Bedeutung der Verwaltung für die gesellschaftliche Organisation. Bereits gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts formulierte der Finanzwissenschaftler *Adolph Wagner* das „Gesetz von den wachsenden Staatsaufgaben“. Die empirischen Indikatoren hierfür, nämlich die Zunahme des öffentlichen Dienstes, die Verwaltungsdichte, die erlassenen Verordnungen, der Umfang der Gesetzestexte und der langfristige Trend der Staatsquote, sind eindeutig und bedürfen hier keiner näheren Erläuterung.

Eine weitere Voraussetzung für das Verständnis der heutigen Planungsformen und der damit verbundenen Partizipationsforderungen sind jedoch vor allem *qualitative* Veränderungen des politisch-administrativen Systems, auf die hier eingegangen werden soll.

1.1 Von der Ordnungs- zur Leistungsverwaltung

Die Bemühungen zur Systematisierung der Aufgaben bzw. Funktionen der öffentlichen Verwaltung sind ebenso zahlreich wie uneinheitlich.⁹ Diesen Versuchen soll hier kein weiterer hinzugefügt werden. Dagegen erscheint es sinnvoll, die Ordnungs- und Leistungsfunktionen zu typisieren und auf deren historischen Bedeutungswandel hinzuweisen.

Im Zuge der Ablösung des liberalen Staates durch den interventionistischen Staat rückt die Dienstleistungsfunktion in den Vordergrund. Dominierten in der Vergangenheit Verwaltungsakte als private Sphären begrenzende und garantierende Maßnahmen mit imperativem Charakter, so tritt heute die öffentliche Verwaltung vor allem als *Anbieter* infrastruktureller und sozialer Leistungen in Erscheinung. Zurückzuweisen ist allerdings das trivialisierte Geschichtsbild vom untätigen „Nachtwächterstaat“¹⁰. Bereits *Lorenz von Stein* sah die Verwaltung in erster Linie dazu berufen, den sozialen Auftrag

des Staates gegenüber der allerdings noch als autonom begriffenen Gesellschaft zu erfüllen. Im Anschluß an *Forsthoff* wurde das Phänomen der Leistungsverwaltung vielfach beschrieben und gewürdigt, so daß hier einige knappe Hinweise genügen mögen. *Forsthoff* prägte den Begriff der „Daseinsvorsorge“ und sah darin ein neues Verhältnis zwischen Gesellschaft und Staat begründet: „Der Staat ist in einem erheblichen Umfang zur Funktion der industriellen Gesellschaft geworden. Er steht ihr nicht mehr eigenständig gegenüber; die in dieser Gesellschaft organisierten Interessen begegnen ihm nicht mehr als ein gestaltloser, das Prinzip der Staatlichkeit negierender und damit herausfordernder, gefährlicher Pluralismus.“ (1959: 18)¹¹

Staat und Gesellschaft verschränken sich somit in mehrfacher Weise. Einmal wird die Gesellschaft in dem Sinne repolitisiert, daß sie in immer stärkerem Ausmaß Objekt regulativer Eingriffe wird und damit die Politik neben und über dem Markt eine Steuerungsfunktion einnimmt. Zum anderen wird der Staat Adressat und Objekt von wachsenden Leistungsansprüchen. An die Stelle liberaler Abwehrrechte treten politische und soziale Teilhaberechte. Schließlich affizieren die administrativen Dienstleistungen die Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft. Indem der Staat auch als Anbieter auftritt, vertauscht der Bürger seine hergebrachte Rolle des von der Verwaltung Betroffenen mit der des Kunden. Die Dienstleistung kann sich allerdings erst realisieren in einer Interaktion formell gleichgestellter Partner.¹² In den Bereichen der Gesundheitsvorsorge (z. B. Krebsuntersuchung), der öffentlichen Verkehrsbetriebe (z. B. Werbeaktionen der Bundesbahn), der Bildungsangebote (z. B. Umschulungsprogramme), der Investitionslenkung (z. B. Steuerrabatte), der Beeinflussung des Sparverhaltens (z. B. Sparförderungsgesetz) usw. hängt der Erfolg der intendierten Maßnahmen von einer Kooperation ab, deren Zustandekommen teilweise durch die Attraktivität privater Substitutionsleistungen beeinflusst wird. *Offes* These in diesem Zusammenhang lautet, „daß die öffentliche Verwaltung sich heute in vielen ihrer Aufgabenbereiche einer Situation gegenüber sieht, in der der Vollzug staatlicher Planungen und Funktionen gar nicht mehr von der Verwaltung allein übernommen werden kann, sondern der einzelne Bürger und seine gesellschaftlichen Organisationen selbst in eine exekutive Funktion einrücken“ (1974: 30).

Auch *Gartner* und *Riessmann* (1979) haben nachdrücklich auf die neue Qualität einer „Dienstleistungsgesellschaft“ und die sich hieraus ergebende besondere Bedeutung der „aktiven“ Konsumenten bzw. Kunden hingewiesen. Ob diesen jedoch eine progressive und gestalterische Funktion für die Gesamtgesellschaft zukommt, wie die Autoren meinen, muß fraglich bleiben.

Das Anwachsen des öffentlichen Dienstleistungssektors ist somit nur als ein Aspekt der generellen Ausweitung des tertiären Sektors zu verstehen. Dessen

Größenordnung wird bereits heute als Gradmesser gesellschaftlicher Entwicklung, konkreter als Indikator für das Leistungsniveau des Produktionssektors, herangezogen.¹³ Obwohl die Regierung und Verwaltung nur als einer von mehreren Dienstleistungsbereichen aufgezählt wird,¹⁴ kann doch nicht übersehen werden, daß die öffentlichen Dienstleistungen direkt oder indirekt auf private Dienstleistungsbereiche einwirken und vor allem durch konkurrierende Angebote deren Dispositionen beeinflussen.¹⁵ Zieht man zudem das Ausmaß der staatlichen Interventionen im Produktionssektor in Betracht, so wird deutlich, daß eine Theorie der öffentlichen Verwaltung primär in ihrer ökonomischen Dimension und in bezug auf ein historisch bestimmtes Wirtschaftssystem zu entfalten wäre.¹⁶ Hieraus ist allerdings nicht zu folgern, daß die Struktur des öffentlichen und des privaten Sektors gleichgesetzt werden kann. Dies hängt einmal mit der Art ihrer schwerpunktmäßig gebotenen Leistungen und „Produkte“ zusammen.¹⁷ Zum anderen ist die öffentliche Leistungsverwaltung den Marktbewegungen nicht direkt unterworfen (vgl. *Downs* 1974). Ein Ausdruck dieser relativen Unabhängigkeit ist die Erhebung von Gebühren an Stelle von Preisen. Bei aller Betonung der Leistungsfunktion sollte jedoch nicht übersehen werden, daß die Ordnungs- bzw. Eingriffsverwaltung nicht historisch ersetzt oder abgelöst, sondern lediglich durch einen neuen Typus überlagert wurde.

1.2 Spezialisierung und Verwissenschaftlichung

In Deutschland gab es bereits in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts Ausbildungsstätten für professionalisierte Verwaltungsbeamte (vgl. *Haußleiter* 1969: 15), die jedoch einen sehr breiten Fächerkanon umfaßten und auf die Qualifikation eines universell einsetzbaren Kameralbeamten zielten. Während die Einheit der Kameralwissenschaften bereits gegen Ende des 18. Jahrhunderts zerfiel und eine Spezialisierung der Verwaltungstätigkeiten einsetzte, propagierte noch *Andrew Jackson*, der von 1829 bis 1837 residierende Präsident der USA, den Amateurstatus für den öffentlichen Dienst sowie ein Rotationssystem zur Erfüllung der verschiedenen Verwaltungsaufgaben (vgl. *Simon* 1957²: 15). Etwa zur selben Zeit formierten sich in Deutschland drei Zweige der *neuen* Polizeiwissenschaft, die inhaltlich die Bereiche der Volkswirtschaftspolitik/Finanzwissenschaft, der inneren Verwaltung und des Polizeirechts umfaßten.¹⁸ In der Folge konnte sich jedoch der juristische Ausbildungsgang, ergänzt durch das Fach Nationalökonomie, durchsetzen (vgl. *Bleek* 1972). Die Absolvierung dieser Ausbildung wurde Eingangsvoraussetzung für alle Verwaltungstätigkeiten. Bereits *Lorenz von Stein* beklagte den Zustand, daß keine Staatswissenschaft, sondern nur noch eine Rechtswissenschaft an den Universitäten bestand (vgl. *Groe-*

ben 1966: 12). Die von *Otto Mayer* beeinflusste *Verwaltungsrechtslehre* baute diese Position weiter aus, so daß schließlich die *Verwaltungslehre*, die ihrem Anspruch und ihren Inhalten gemäß auf die *Verwaltungstätigkeit* vorbereiten wollte, völlig zurückgedrängt wurde. *Max Webers* bahnbrechende Arbeiten über die *Bürokratie* hatten weder die Absicht noch die Wirkung, das *Juristenmonopol* zu durchbrechen. Auch die folgenden Arbeiten, soweit sie über eine *juristische Betrachtungsweise* der *Verwaltung* hinausgingen, blieben ohne praktische Resonanz (vgl. *Thieme* 1967: 26 ff.).

Erst nach dem *Zweiten Weltkrieg* wurde die *Verwaltungslehre* als *Wissenschaft* und als *Ausbildungsgang* neu belebt (vgl. *Thieme* 1967: 28 ff.; *Haußleiter* 1969: 32 ff.). Während sich das *Fach Public Administration* im Rahmen der *politischen Wissenschaften* in den *USA* kontinuierlich entfaltete und *institutionell verankerte*, blieb die *Verwaltungslehre* in *Europa*¹⁹, besonders aber wohl in der *Bundesrepublik*, relativ bedeutungslos.²⁰ Allerdings mehrte sich in der *Bundesrepublik* die *Kritik an der weitgehenden Monopolstellung der Juristen im Bereich der öffentlichen Verwaltung*.²¹ Zugleich wurde ein wachsendes Interesse an einer *genuinen Verwaltungswissenschaft* erkennbar (vgl. *Groeben* 1966). Es kam zur *Einrichtung verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge* (z. B. in *Konstanz*), *Lehrstühle* und *Universitätsinstitute* (vgl. v. *Dewitz* 1975: 116 ff.). Neben den bereits bestehenden *Fortbildungsstätten* wie den *Wirtschafts- und Verwaltungsakademien* entstanden weitere *außeruniversitäre Einrichtungen*, z. B. die *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung* in *Bonn-Bad Godesberg* und das *Internationale Institut für Management und Verwaltung* in *Berlin*.²²

Bedeutsamer als diese Tendenzen der *Institutionalisierung* und *Professionalisierung* der *Forschung* über und der *Ausbildung* für *Verwaltungstätigkeiten* ist eine *Entwicklung*, die mit *wissenschaftlicher Politikberatung* umschrieben werden kann. Sie setzte in den *USA* bereits während des *Zweiten Weltkrieges* in großem Maßstab ein. Als *ökonomische Politikberatung* wurde sie 1946 *gesetzlich verankert*.²³ Die „*Unterwanderung*“ der *öffentlichen Verwaltung* durch die *Wissenschaften* vollzog sich in *zweifacher Weise*. Innerhalb der *Verwaltung* stieg der *Anteil der öffentlich bediensteten Fachwissenschaftler* aus den *verschiedensten Disziplinen*. Neben (und teilweise an die Stelle von) *Juristen* und *Ökonomen* traten *Psychologen*, *Sozialwissenschaftler* (vgl. *Bücker-Gärtner* u. a. 1977), *Naturwissenschaftler*, *Mediziner* usw. Obwohl über die *Anteile der verschiedenen Fachwissenschaftler* im *höheren Verwaltungsdienst* stark voneinander abweichende *Zahlen* im *Umlauf* sind, ist doch erkennbar, daß neben den *Juristen* die *Vertreter anderer Disziplinen* (noch) kaum ins *Gewicht* fallen (vgl. *Bleek* 1972: 11 Anm. 1; *Bücker-Gärtner* u. a. 1977: 32; *Schmid/Treiber* 1975: 204 ff.). Ausdruck der *Verwissenschaftlichung administrativer Tätigkeiten* ist aber auch die *wachsende Zusammenarbeit*²⁴ von *öffentlicher Verwaltung* und *extern verankerter Wissenschaft* in Form von *projektbezogenen Gutachtertätigkeiten*, *Auf-*

tragsforschungen, Sachverständigenkommissionen sowie zahlreichen auf Dauer eingerichteten Beratergremien.

Diese Entwicklung ist Ausdruck der immer weiter fortschreitenden *Funktionsausweitung*, *Arbeitsteilung* und *Differenzierung* der öffentlichen Verwaltung, welche damit auch der Komplexität anderer gesellschaftlicher Teilsysteme entspricht. Deshalb ist der These von *Forsthoff* zuzustimmen, daß der „heutigen Staatlichkeit der Fachmann in höherem Grade gemäß ist als der Jurist“. (1964 b: 60) Fragwürdig ist allerdings die Begründung, die *Forsthoff* für das Vordringen des Fachmannes liefert. Fachwissen sei engagiertes Wissen. Demgegenüber habe der Jurist „Geduld für das aus sich werdende . . . Er hat ein freies, unverstelltes Verhältnis zu den Menschen und Dingen.“ (ebd.) Darin dürfte kaum die Ursache für die angedeutete Entwicklung liegen, zumal Juristen keinen privilegierten und „unverstellten“ Zugang zur Erfassung der gesellschaftlichen Wirklichkeit haben.²⁵ Entscheidender ist vielmehr die Tatsache, daß die öffentliche Verwaltung zunehmend Problem-bereiche bearbeitet, deren Fachgebundenheit die innerhalb der Verwaltung vorhandenen Kompetenzen überschreiten.²⁶ Dies gilt zumal dort, wo die Verwaltung nicht nur Routineaufgaben wahrnimmt, sondern — wie z. B. beim Vollzug von Maßnahmegesetzen — selektiv und projektbezogen handeln muß.

Zwei möglichen Mißverständnissen in bezug auf das Verhältnis von Wissenschaft und Politik soll hier begegnet werden. Aus der Tatsache der Ausweitung der wissenschaftlichen Beratung der politischen Administration und durch die Administration selbst ist nicht zu folgern, daß Politik auf Wissenschaft reduziert werden könnte.²⁷ Ebenso wenig ist daraus zu schließen, daß eine dezisionistische Trennung von wissenschaftlicher, d. h. unpolitischer Entscheidungsvorbereitung einerseits und politischer Entscheidungsfindung andererseits in Aussicht stünde. Ersteres hieße, Sachzwänge zu unterstellen. Selbst *Schelsky* als ein prominenter Vertreter dieser These hat jedoch die Vision von einer künftigen Ordnung, in der „Techniker des Staates“ vollziehen, was sich „im Widerspruch zwischen Apparaturgesetzlichkeiten und jeweiliger Lage als Sachnotwendigkeit ergibt“ (1961: 26), zumindest implizit zurückgenommen.²⁸ Auch die zweite Annahme, die Fiktion der unpolitischen Entscheidungsvorbereitung, löst sich spätestens dann auf, wenn nach den Kriterien gefragt wird, nach denen die beratenden Wissenschaftler ausgewählt werden.

Das Vordringen des Fachmanns in der öffentlichen Verwaltung steht in Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Arbeitsteilung und der Entwicklung zum Leistungsstaat. Bevor man jedoch mit *Forsthoff* darin zugleich einen Substanzverlust des Rechtsstaates sehen will, sollte man sich vergegenwärtigen, daß eine Verwaltung ohne Fachleute zwangsläufig Spielball der Fachleute aus den Reihen der *pressure groups* wäre.²⁹ Auch ein starker

Rechtsstaat vermag jedoch nicht fehlendes Fachwissen auszugleichen, wie schon *Max Weber* betonte, denn „Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen . . .“. (1972⁵: 129)

1.3 Politisierung der Verwaltung

Handlungsmaxime der *traditionellen* Verwaltung war die möglichst unverfälschte Anwendung und Durchsetzung von Rechtsnormen. Weder für die Verwaltung selbst, noch für die von der Verwaltung Betroffenen standen diese Normen zur Disposition. Auf beiden Seiten war der interpretatorische Spielraum relativ gering. Unter der Voraussetzung einer postulierten Trennung von Politik und Verwaltung wurde letztere im 19. Jahrhundert rein instrumentell als *Vollzugsorgan* extern gesetzter Zwecke begriffen.

Es ist erstaunlich, daß dieses Modell „legislatorischer Programmsteuerung“ (*Grauhan*) auch für die Beschreibung der *modernen* Verwaltung herangezogen wird (z. B. *Jesch* 1961: 171 ff.). Bereits bei *Max Weber* findet sich eine gewisse Ambivalenz in der Analyse des Verhältnisses von Politik und Verwaltung. Einerseits sieht er die Aufgabe der Verwaltung im unmittelbaren Vollzug vorgegebener Handlungsprämissen. Andererseits erkennt er bereits die Unangemessenheit der Vorstellung, „daß der Beamte im subalternen Alltagswirken aufgehe und nur der Leiter die ‚interessanten‘, geistige Anforderungen stellenden Sonderleistungen zu vollbringen habe . . .“ (1972⁵: 837). Insgesamt fußt *Webers* Konzept der rationalen, „rein bürokratischen Verwaltung“ dennoch auf einer strikten Trennung von Politik und Verwaltung.³⁰ Zählen für den Politiker vor allem „Leidenschaft, Verantwortungsgefühl, Augenmaß“, so werden von Beamten primär Vollzugsqualitäten wie Pflichtgefühl, Gehorsam, Genauigkeit usw. gefordert.³¹ Dem streng hierarchischen bürokratischen Aufbau entspricht ein ebenso rigides Befehl-Gehorsam-Schema. Abweichungen von diesem Muster mußten definitorisch als dysfunktional und irrational qualifiziert werden.³²

Eine so verstandene Bürokratie erweist sich heute selbst als präskriptiv fungierender Idealtypus als unbrauchbar.³³ *Luhmanns* Unterscheidung zwischen einem konsensbeschaffenden System der parteimäßigen Politik und einem Entscheidungen produzierenden System der Verwaltung trägt der zunehmenden Entscheidungskompetenz der Verwaltung Rechnung. Gleichzeitig würdigt er die eminente Bedeutung der Massenparteien als Integrationsorgane und Clearing-Stelle für widerstreitende Gruppeninteressen im vorparlamentarischen Raum. Andererseits weist *Luhmanns* Konzeption im Vergleich zu *Weber* wiederum spezifische Blickverengungen auf.

Luhmann übersieht, daß Parteien nicht nur Mittler, sondern zunehmend auch Ort und Ausgangspunkt politischer Willensbildung werden. Sie holen sich nicht nur die Zustimmung des Wählers ein, sondern sie erzeugen auch Zustimmung für bereits gewählte Ziele. Zugleich verklammert die organisatorische Einheit der Partei ihre verschiedenen Repräsentanten in den Parlamenten, der Verwaltung und gegebenenfalls im Kabinett und sichert „Loyalität nach innen“. Weiterhin registriert *Luhmann* nicht, daß die Verwaltung keineswegs vom Problem der Legitimationsbeschaffung entbunden ist. Nicht die Parteien, sondern vor allem die entsprechenden Verwaltungsorgane werden immer mehr Adressat von Boykotten und Legitimationsverweigerungen. Die Verwaltung ihrerseits trägt dieser Entwicklung Rechnung. In direktem Kontakt zum „politischen Publikum“³⁴ sucht sie Motive zu binden, d. h. Verständnis zu gewinnen und ihre Tätigkeit zu begründen. Das Anschwellen der Öffentlichkeitsarbeit, die wachsende Zahl von Eigenpublikationen, von Informationsbroschüren für den Bürger, Anzeigenserien usw. belegt diese Entwicklung eindrucksvoll.³⁵

Die These von der Politisierung der Verwaltung widerspricht sowohl *Webers* Dualismus einer politischen Zwecksetzung und einer unpolitischen administrativen Zweckerfüllung wie *Luhmanns* funktionaler Trennung von Verwaltung und parteimäßiger Politik. Auch die von *Karl Loewenstein* (vgl. 1969: 39 ff.) vorgeschlagene Funktionstrennung in Gestaltung bzw. Grundsatzentscheidung (policy determination), Ausführung und Kontrolle (policy execution) und Kontrolle (policy control) setzt zwar bei der richtigen Kritik an der Fiktion der klassischen Gewaltenteilung an, verkennt jedoch die Verschränkung von Zielbestimmung und Umsetzung *innerhalb* der Exekutive.

Einer sinnvollen Klärung zuführen ließe sich das Verhältnis von Politik und Verwaltung erst auf der Basis eines expliziteren Politikbegriffs. In diesem Zusammenhang soll — in einer verkürzten Formel ausgedrückt — folgendes unter Politik verstanden werden: *Sie ist der Prozeß der bewußten Beeinflussung der Formulierung, Auswahl und Kontrolle von Entscheidungsprämissen, die die gesellschaftlichen Beziehungen strukturieren, sei es vermittelt formeller Herrschaftsakte kraft legaler Gewalt, durch die Anwendung informeller Macht oder durch rationale Diskussion.*

Die moderne öffentliche Verwaltung wird — wie im folgenden dargestellt — in einem zweifachen Sinne politisiert.³⁶ Zum einen zieht sie Entscheidungskompetenzen, die traditionell beim Parlament liegen, zunehmend an sich. Zum anderen wird sie mit dem Problem der Legitimationsbeschaffung, also einer genuinen Funktion von Parteien und Parlament, direkt konfrontiert.

Die Verwaltung als politischer Entscheidungsträger

Der Politisierungsprozeß im ersten Sinne läßt sich ablesen an der verstärkten Zuarbeit der Verwaltung für parlamentarische Ausschüsse und für Regierungsvorlagen. Diese „Vorarbeit“ ist nicht nur ein Prozeß der Informationsbeschaffung und Entscheidungsvorbereitung, sondern ist immer auch eine Auswahl bestimmter Problemlösungen aus dem Spektrum der Möglichkeiten oder gar die gezielte Favorisierung *einer* Lösung.

Während *Max Weber* die Eigendynamik der Verwaltung einzudämmen suchte und ihr den Idealtypus der *reinen* Bürokratie voranstellte, findet sich bereits bei *Schumpeter* die Einsicht, daß die Verwaltung über die bloße Exekutivfunktion hinausgehen muß: „Es genügt nicht, daß die Bürokratie in der Erledigung der laufenden Verwaltungsgeschäfte Gutes leistet und zur Erteilung von Ratschlägen fähig ist. Sie muß auch stark genug sein, um die Führung zu übernehmen und im Bedarfsfall die Politiker an der Spitze instruieren. Um dazu in der Lage zu sein muß sie eigene Prinzipien entwickeln können und muß unabhängig genug sein, um sie durchzusetzen.“ (Zit. nach *Jacoby* 1969: 302)

Die Interessengruppen haben dieser Entwicklung längst entsprochen und wenden sich zunehmend direkt an ihre Mit- oder Gegenspieler in der Verwaltung. Die Verwaltung ihrerseits bemüht sich bei ihren Entscheidungen, bereits im Entwurfsstadium mögliche Widerstände seitens der Interessengruppen auszuloten und in ihrer Kalkulation zu berücksichtigen. Umgekehrt sind Entscheidungen des Parlaments und der Regierung in der Regel nicht endgültig abgeschlossen, sondern erfahren als Rahmenbedingungen eine schrittweise Konkretisierung und Verengung, welche auch die ursprünglichen Intentionen modifizieren und ihnen teilweise sogar zuwiderlaufen kann. Unter Berufung auf Sachzwänge können so bestimmte Teilaspekte einer Entscheidung herausgefiltert werden. Hinzu kommt, daß viele Tätigkeitsbereiche gesetzlich nicht konkretisiert sind (vgl. *Bülck* 1965: 58 ff.) und dem Ermessen der Verwaltung Raum geben (vgl. *Peters* 1949: 10; *Würtenberger* 1977: 103 ff.).

Während der Gesetzgeber den Ermessensspielraum der Verwaltung ignoriert³⁷, weiß die Parteipolitik durchaus um die Tatsache, „daß sich der Beamte sowohl in der Politik als auch außerhalb der Politik befindet“ (*Morstein-Marx* 1959: 193) und zieht hieraus die Konsequenzen. In einer ganzen Reihe von Studien wurde inzwischen der Einfluß der Parteipolitik auf die (Ministerial-)Verwaltung nachgewiesen (vgl. *Merikoski* 1973; *Dyson* 1979; *Seemann* ;1980). Die politische Dimension der Exekutive spiegelt sich u. a. ganz im Sinne des Wortes in der Personalpolitik (vgl. *Bülck* 1965: 65). Über die Auswahl des „politischen Beamten“ (vgl. *Kugele* 1978) mit besonde-

rem Status reicht die Wirkung politischer Stellenbesetzungen³⁸ bis in die Randbereiche der öffentlichen Verwaltung, wie sich etwa beim Parteienproporz der Rundfunkräte zeigt.

Wenn auch für viele Bürger *Webers* Prinzip der Anonymität und Sachlichkeit der Bürokratie oder auch *Sombarts* Formel „Niemand regiert, ‚es‘ regiert“ (zit. nach *Bülck* 1965: 59) gültig sein mag, so bedeutet dies keineswegs eine „Entparteilichung“ innerhalb der Verwaltung. Gerade das Faktum der Personalpolitik beweist den Spielraum der formell rein exekutiven Organe. Die Hierarchisierung einer Entscheidungsvorbereitung, Entscheidung und Ausführung läßt sich nicht so rigide und linear durchführen, daß Ermessensspielräume ausgeschaltet werden können. Dies haben die Ergebnisse der Organisationstheorie gezeigt (vgl. *Luhmann* 1973: 166 ff.).

Die Verwaltung als Adressat von Legitimationsforderungen

Auch der Politisierungsprozeß der Verwaltung im zweiten Sinne zeigt die Grenzen einer Auffassung von der Administration als einem reinen Exekutivorgan. *Weil* die Verwaltung politisch agiert, muß sie gegebenenfalls ihr Handeln auch rechtfertigen. Die politische Wahl liefert allenfalls eine *pauschale* Legitimationsgrundlage. Massenparteien müssen notwendig relativ unbestimmte Programme anbieten, um eine hohe Integrationswirkung zu erzielen.

Der Zwang, möglichst alle Wählergruppen zu binden, ohne im einzelnen ihren divergierenden Interessen entsprechen zu können, hat zwei augenfällige Konsequenzen. Immer mehr Wähler werden an immer weniger und sich immer weniger unterscheidende Wahlkampfformeln gebunden.³⁹ Zugleich füllen werbestrategisch eingeführte Persönlichkeiten das programmatische Vakuum und binden affektive Wählerpotentiale. Indem sich die Parteien (zugespitzt formuliert:) einen programmatischen Blankoscheck auf Zeit einholen, sinkt aber auch im Bewußtsein der Bürger die Verpflichtung, alle *konkreten* Entscheidungen zu akzeptieren. Dies macht es im Einzelfall notwendig bzw. erlaubt es ihnen, Ansprüche direkt, d. h. in der Auseinandersetzung mit der Verwaltung, einzuklagen, Rechtfertigung zu verlangen und sich zugleich einer Partei, die sogar Regierungspartei sein kann, verbunden zu wissen. Wer glaubt, die Entpolitisierung der Wahl und die Politisierung der Verwaltung durch bloßen Appell überwinden zu können, verkennt die Sachlogik eines modernen Parteien- und Leistungsstaates. Die vielgerühmte Integrationswirkung der Volksparteien hat den Preis desintegratorischer Tendenzen in anderen Bereichen.

1.4 Übergang zur Planung

In einem weiten Sinne des Wortes beanspruchte die öffentliche Verwaltung von je her, planvoll, d. h. gezielt und zweckrational zu handeln.⁴⁰ Dennoch war dieses Handeln primär reaktiv im Sinne eines Krisenmanagements, setzte an Einzelproblemen an, verhielt sich indifferent gegenüber ressortfremden, aber sachlich angrenzenden Problemen und hatte allenfalls kurzfristige Zeithorizonte vor Augen. Ein solcher Handlungstypus erweist sich mit der zunehmenden Komplexität der gesellschaftlichen Probleme und den darauf zielenden Lösungsstrategien als strukturell unangemessen.

Komplexe gesellschaftliche Systeme bilden funktional spezifizierte Strukturen aus. Solche Subsysteme sind nicht mehr verkleinerte und weitgehend autarke Entsprechungen des Gesamtsystems, sondern sie sind arbeitsteilig und interdependent aufeinander bezogen. Störungen in Subsystemen sind somit Störungen des Gesamtsystems. Bezieht man diese Überlegungen auf das politisch-administrative System als dem formell kompetenten Steuerungszentrum der Gesellschaft, so wird deutlich, daß mit der Komplexität und Störanfälligkeit des sozialen Systems auch sein Regelungspotential zunehmen muß.

Historisch entsprachen die politisch-administrativen Systeme der hochindustrialisierten Gesellschaften diesem erhöhten Regelungsbedarf durch eine quantitative Ausweitung des administrativen Sektors und eine qualitative Differenzierung in die verschiedenen Aufgabenbereiche. In der Beibehaltung reaktiver Problemlösungsstrategien sowie einer problemsegmentierenden Verwaltungsstruktur gemäß den traditionellen Ressorts zeigten sich jedoch prinzipielle Unzulänglichkeiten. Zum einen ergeben sich aus Bearbeitung oder Ignorierung heutiger gesellschaftlicher Probleme immer schwerwiegendere, immer weiter in die Zukunft reichende und z. T. irreversible Konsequenzen.⁴¹ Zum anderen können simultane, aber unkoordinierte Problembearbeitungen in verschiedenen Sektoren die angestrebten Lösungen beeinträchtigen oder verhindern. Vor allem diese Faktoren — und nicht etwa die Notwendigkeit einer „Fundamentaldemokratisierung“ durch eine „planende Demokratie“ (*Mannheim*) — führten nach dem Zweiten Weltkrieg zur Einführung administrativer Planungssysteme in den hochindustrialisierten kapitalistischen Staaten (vgl. *Shonfield* 1968). Die Auflockerung der starren Planungsformen in den Ostblockländern und die gleichzeitige Einführung verschiedener Formen der Rahmenplanung in westlichen Ländern boten auch Anlaß für die Entfaltung von sog. Konvergenztheorien (vgl. *Aron* 1964; *Galbraith* 1968).⁴²

Gegenüber vergleichbaren Ländern konnte sich der Planungsgedanke in der Bundesrepublik erst mit einer großen zeitlichen Verzögerung durchsetzen

(vgl. *Lenk* 1966). Die zunehmende Bedeutung der wissenschaftlichen Politikberatung förderte diesen Prozeß maßgeblich: „Die Verwissenschaftlichung der Politik ist als Postulat fast synonym mit der Forderung, sich den in der Bundesrepublik lange verschrieenen Begriff der Planung zu eigen zu machen“ (*Pfeffer/Raupach* i. v. *Knoering* 1968: 6).

Hier soll nicht auf Einzelprobleme politischer Planung, sondern lediglich auf deren besonderen Status hingewiesen werden. *Thaysen* zufolge ist Planung „als die neue Form der Politik“ (1976: 50) zu verstehen. Insbesondere hat auch *Forsthoff* die Aufmerksamkeit auf den eigenständigen Charakter der Planung gelenkt: „Der Plan ist nicht eine Mischform von Norm und Verwaltungsakt, sondern ein Aliud. Er ist keine Norm, weil er nicht abstrakt, sondern in höchstem Maße konkret ist; er ist kein Verwaltungsakt, weil er nicht zwischen Verwaltung und einzelnen festlegt, was rechtens ist, sondern auf eine, die individuelle Interessen transzendierende Ordnung hin angelegt ist. Deshalb läßt sich der Plan den typischen Formen rechtsstaatlichen Handelns nicht bruchlos einordnen.“ (1966⁹: 195)

In diesem Zusammenhang erscheint eine weitere Feststellung bedeutsam, die den qualitativen Aspekt der ohnehin zunehmenden staatlichen Interventionen in die gesellschaftliche Sphäre hervorhebt: „In Wahrheit ist der Plan jedoch für die individuelle Freiheit ungleich einschneidender als der von der rechtsstaatlichen Dogmatik erfaßte Eingriff. Denn während der Eingriff Freiheit oder Eigentum nur sozusagen punktuell in der Form eines konkreten Zugriffs berührt, werden durch den Plan die Grenzen und Bedingungen der Möglichkeit individueller Freiheit festgelegt.“ (*Forsthoff* 1968: 23)

In diesem Hinweis dürfte auch eine Erklärung dafür liegen, daß Planungen zunehmend auf sozialen Widerstand stoßen, der sich kollektiv — etwa in Form einer Bürgerinitiative — organisiert.

Heute hat sich die Diskussion von grundsätzlichen Fragen auf solche des Ausmaßes und der konkreten Bedingungen von Planung verlagert. Die Literatur zur Theorie und Praxis der Planung ist kaum mehr überschaubar.⁴³ Allerdings täuscht die leichtfertige Verwendung des Planungsbegriffs über die reale Bedeutung der Planungspraxis in der Bundesrepublik. Vielfach wird der Begriff als Etikett für konventionelle Entscheidungsprozeduren verwendet. So erfolgte z. B. im Bereich der öffentlichen Verwaltung teilweise die Umbenennung der herkömmlichen Grundsatzabteilungen in Planungsabteilungen, ohne daß sich materielle Veränderungen vollzogen hätten.

Hier soll folgende Definition zugrunde gelegt werden: *Planung ist ein mehrstufiger Prozeß der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung mit dem Ziel, zukünftiges Handeln rational im Hinblick auf die Zweck-, Mittel- und Zeitwahl zu gestalten und dafür ein System von operationalisierbaren Handlungsanweisungen, den Plan, zu erstellen.*⁴³ In dieser Definition bleibt das

Wort „rational“ unausgewiesen. Seine Bedeutung soll zunächst im Rahmen verschiedener Rationalitätskonzepte geklärt und auf das politisch-administrative Handeln bezogen werden. Dann erst wäre auch die Frage zu beantworten, ob die derzeitigen politisch-administrativen Planungsformen über eine Politik des Crisis Management hinausgekommen sind.

2. ZUR THEORIE POLITISCH- ADMINISTRATIVER RATIONALITÄT

Das folgende Kapitel bietet eine Darstellung und Diskussion verschiedener Konzeptionen politisch-administrativer Rationalität unter Berücksichtigung des Planungsaspektes. Hierbei wurde die Auseinandersetzung mit relativ „geschlossenen“ Ansätzen für fruchtbarer erachtet als die mit den eher eklektischen Darstellungen zur Verwaltungsrationalität, welche im allgemeinen in der Fachliteratur überwiegen (z. B. *Morstein-Marx* 1959: 48 ff.). Dieses Kapitel ist insofern für die weitere Argumentation von Bedeutung, als gezeigt wird, daß bereits auf hochabstrakter Ebene Vorentscheidungen für bestimmte Formen politischer Planung gefällt werden (können). Das gilt insbesondere für die Präferenz von Konditional- oder Programmplanung sowie zwischen nicht-partizipatorischen und partizipatorischen Planungsmodellen.

Rationalitätskonzepte beanspruchen, *begründbare* Entscheidungs- und Handlungsorientierungen zu geben. Wer von sich behauptet, er handle rational, verpflichtet sich, seine Maßstäbe bloßzulegen und deren Setzung unter Bezugnahme auf allgemeine Gründe als vernünftig auszuweisen. Zudem müssen diese Maßstäbe in eine nachvollziehbare Beziehung zu den praktischen Möglichkeiten vergangenen bzw. zukünftigen Handelns gesetzt werden können.

Das *klassische* Konzept der *Zweckrationalität* war teleologisch fundiert. Es ging aus von einer konstanten Hierarchie von Werten, die in einem obersten Zweck, dem guten Leben, konvergierten (Transitivitätsprinzip). Über diesen obersten Zweck gab es keinen Dissens. Sein Sinn wurde als unmittelbar einsichtig unterstellt und seine Vernünftigkeit galt als unbestritten. Die *moderne* Version der *Zweckrationalität* trennte die Bereiche des Seins und Sollens. Die Fraglosigkeit eines Ordnungssystems der Werte wurde zerstört und deren Begründbarkeit generell bestritten. Damit verengte sich die Zweckrationalität auf die adäquate Verwirklichung eines wie immer gesetzten Zweckes: „Nicht der Rückgang in der Frage nach den Voraussetzungen, sondern der Beweis innerhalb gegebener Voraussetzungen ist das Ethos des Denkens, das in den Verwaltungsstaat hineinpaßt.“ (*Jonas* 1974²: 121).

Die Zweckrationalität wurde — genau genommen — zur „Mittelrationalität“. Bezugspunkt dieser Rationalität war das Ideal einer möglichst unverzögerten und unverzerrten Durchsetzung eines Zweckes durch eine entsprechende Wahl und Organisation der Mittel. *Max Weber* war Repräsentant dieses „formellen“ Rationalitätskonzepts.⁴⁵

Inzwischen wird auch dessen Angemessenheit bestritten. Auf der These der Irrationalität von Wertentscheidungen beharrend (und deshalb Werte prin-

ziell opportunistisch handhabend), entfaltete *Luhmann* ein funktionalistisches Konzept rationalen Handelns. An die Stelle der Kategorien von Zweck und Mittel traten die von *Funktion* und *Struktur*. Bezugspunkt dieser Rationalität ist nicht mehr eine wie immer geartete Skala subjektiver oder vorgegebener Präferenzen, sondern ein prinzipiell problematisches Verhältnis von Systemen zu ihrer Umwelt. In der *funktional-strukturellen Systemtheorie* von *Luhmann* gehören Subjekte verschiedenen Systemen nicht als Ganzheit, sondern als Träger spezifischer Rollen an.

Liegt diesem Entwurf noch eine konzeptionelle Geschlossenheit zugrunde, so verzichten die vorwiegend im angelsächsischen Raum entstandenen Theorien *pragmatischer Rationalität* auf herkömmliche Begründungsprozeduren. Sie propagieren die Abkehr von dem Verlangen nach theoretisch „abgesicherten“, langfristigen oder gar utopischen Handlungsorientierungen. Angesichts der immensen Komplexität der gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen gelte es, Veränderungen nach Maßgabe augenblicklicher Problemlagen in einer Abfolge kleiner und ständig kontrollierter Schritte vorzunehmen.

Demgegenüber beharren Konzepte *diskursiver Rationalität* auf der Begründung von Zwecksetzungen und suchen diesen Anspruch in einer besonderen Bedingungen genügenden Kommunikationsform einzulösen. Bezugspunkt dieses Ansatzes sind „verallgemeinerungsfähige Interessen“, die im Rahmen von Diskursen in ihrer Richtigkeit und Angemessenheit erkennbar werden sollen. Diese auf den ersten Blick recht abstrakt anmutenden Konzepte sind durchaus aussagekräftig und folgenreich für eine Beschreibung und Anleitung politisch-administrativen Handelns.

2.1 Die Zweckrationalität Max Webers

2.1.1 Zur Konzeption

Weber sah in der modernen Verwaltung den Inbegriff zweckrationaler Organisation. „Die Bürokratie ist ‚rationalen‘ Charakters: Regel, Zweck, Mittel, ‚sachliche Unpersönlichkeit‘ beherrschen ihr Gebaren.“ (1972³: 129) Und weiter: „Die rein bürokratische, also: die bürokratisch-monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in allen diesen Bedeutungen: formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung.“ (1972³: 128).

Gegenüber früheren Formen der Herrschaft unterscheidet sich der bürokratische Typus jedoch nicht durch einen anders gearteten Zweck, sondern durch die Art seiner Mittel: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft *Wissen*: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter.“ (1972⁵: 129). Diese Mittel hat *Weber* in bestechender analytischer Schärfe charakterisiert und auf ihre Vorzüge hingewiesen. Festzuhalten bleibt, daß *allein* in der Verwendung und Organisation der Mittel die Rationalität des Verwaltungshandelns überprüfbar bleibt. Als formal rationalste Form der Herrschaftsausübung ist die Verwaltung in ein festes Regelsystem eingebunden, das den „Bedarf nach stetiger, straffer, intensiver und *kalkulierbarer* Verwaltung“ (ebd.) sichert.

Diese formale Rationalität steht nach *Weber* nur scheinbar im Widerspruch zur materialen Rationalität⁴⁶, wie sie ihren Ausdruck findet in der „Neigung der Beamten zu *material-utillarisch* gerichteter Behandlung ihrer Verwaltungsaufgaben im Dienst der zu beglückenden Beherrschten“. (130) Der Praxis dieser materialen Rationalität gibt *Weber* jedoch in der Tendenz keinen Raum, denn „dieser materiale Utilitarismus (pfl egt sich, der Verf.) in der Richtung der Forderung entsprechender — ihrerseits wiederum: formaler und in der Masse der Fälle formalistisch behandelte *Reglements* zu äußern“. (ebd.) Im übrigen verweist *Weber* diese Problematik in die Theorie der Demokratie (ebd.).

2.1.2 Kritische Anmerkungen

Webers Ausführungen zur Bürokratie sollen im Hinblick auf die Konzeption dieser Arbeit unter drei Gesichtspunkten problematisiert werden.

Entpolitisierung der Bürokratie?

Weber hat den Idealtypus explizit als *analytische* Kategorie verstanden und meist in diesem Sinne verwendet.⁴⁶ Dies gilt insbesondere für Idealtypen, die sich aus historisch überholten Formen ableiten (z. B. die patrimoniale Gesellschaft). Gleichwohl hat zumindest die Verwendung des Idealtypus formeller bürokratischer Rationalität einen ambivalenten Stellenwert in *Webers* Schriften und bot Anlaß zu widersprüchlichen Interpretationen.

Hier wird die These vertreten, daß der Idealtypus der Bürokratie nicht nur eine aus verschiedenen Realtypen entwickelte begriffsanalytische Abstraktion darstellt, sondern entgegen *Webers* Absichtserklärung zugleich eine präskriptive Bedeutung erhält, also praktisches bzw. politisches Handeln anleiten

soll.⁴⁸ *Weber* war keineswegs der Auffassung, die Bürokratie seiner Zeit wäre unpolitisch: „Denn jede Partei erstrebt als solche: Macht, d. h. Anteil an der Verwaltung und also: am Einfluß auf die Ämterbesetzung . . .“ (1972⁵: 852). Er sah nicht nur Versuche, sondern auch die Ergebnisse dieser Politisierung der Verwaltung.⁴⁹ Indem er die (vermeintliche!) Leistungsfähigkeit einer „entmenslichten“⁵⁰, d. h. unpolitischen Bürokratie in seinem Idealtypus herausstellte, wollte er m. E. zugleich die Entpolitisierung der Bürokratie einleiten. Gerade weil *Weber* um die Eigendynamik der Bürokratie und um deren Neigung zur materialen Rationalität wußte, setzte er sich z. B. dafür ein, dem durch eine Stärkung des parlamentarischen Untersuchungswesens entgegenzutreten (vgl. *Steffani* 1969: 260 ff.).

Die Stufe reiner bürokratischer Herrschaft galt *Weber* als historisch vollkommene und endgültige Form, die jedoch zugleich ein ungeahntes Potential möglicher Hörigkeit und Unfreiheit beinhaltet. Angesichts des „unaufhaltsamen Vormarsches der Bürokratisierung“ stellte sich die Frage, wie es möglich sei, „irgendwelche Reste einer in irgendeinem Sinn ‚individualistischen‘ Bewegungsfreiheit zu retten“ (1972⁵: 836), wie „Demokratie auch nur in diesem beschränkten Sinn überhaupt möglich sein“ (ebd.) könne.

Einen Ansatz zur bürokratischen Machtbeschränkung sieht *Weber* in den „wenigstens der Möglichkeit nach, gegeneinander arbeitenden, sich also immerhin einigermaßen gegenseitig in Schach haltenden privaten und öffentlichen Bürokratien . . .“ (835). Eine weitere Chance der Verhinderung bürokratischer Verselbständigung liegt in der Stärkung charismatischer Elemente innerhalb demokratischer Strukturen.⁵¹ Offensichtlich hoffte *Weber* mit demokratisch-plebiszitären Führerpersonen auf eine Kraft, die — ausgestattet mit einer aus ihrem Charisma abgeleiteten Souveränität — einen bürokratischen Apparat zu beherrschen und lenken imstande wären.⁵² Diese Funktion, die Kontrolle des bürokratischen Apparats, wies *Weber* dem Parlament als Hauptaufgabe zu und vertrat deshalb die Forderung: „Politiker müssen der Beamtenherrschaft das Gegengewicht geben.“ (1972⁵: 854) Keinesfalls dürfe sich die Verwaltung politische Kriterien zu eigen machen. Umgekehrt verdiene ein nur mit den Qualitäten eines Beamten ausgestatteter politischer Leiter Verachtung. (856). Dessen Geschäft sei vielmehr der „Kampf um eigene Macht und die aus dieser Macht folgende Eigenverantwortung“ (ebd.), denn „Parteinahme, Kampf, Leidenschaft — ira et studium — sind das Element des Politikers“. (833) Schließlich liegt für *Weber* eine Möglichkeit der Kontrolle bürokratischer Macht in der Erzwingung von Verwaltungsöffentlichkeit (568, 833, 856, 864) und einer systematischen Führungsauslese solcher Politiker, die mit der sachbezogenen Verwaltungsarbeit vertraut sind und ihre „politische Schulung . . . nicht in den ostensiblen und dekorativen Reden im Plenum eines Parlaments erworben“ (856) haben.

Letztlich bleibt *Weber* bei der Forderung nach einer unpolitischen Bürokratie. Gerade damit verkennt er jedoch eine prinzipielle Dimension moderner Verwaltung. Bemühungen, die Entpolitisierung der Bürokratie einzuleiten und diese wiederum auf die Exekutivfunktion zurückzuführen, sind im Grundsatz zum Scheitern verurteilt⁵³, obgleich graduelle Erfolge möglich sein können. Ein solcher Versuch bleibt im Rahmen der klassischen Ordnungsverwaltung sinnvoll und möglich, denn hier werden Entscheidungen innerhalb relativ enger Spielräume „deduziert“ und „exekutiert“. Der moderne Interventionsstaat und die ihm entsprechende Dienstleistungs- und Planungsfunktion fordert und fördert jedoch unausweichlich die Politisierung der Verwaltung. Diese Tendenz ist also nicht oder nicht notwendig Resultat einer nachlässigen politischen Kontrolle, sondern die zwangsläufige Konsequenz einer hochgradig arbeitsteiligen, projektbezogenen und selektiv eingreifenden Verwaltung, welche nicht allein extern gesetzte Normen ausführt, sondern *materiell* Normen schafft. Für diesen Prozeß erweisen sich die Parlamente zunehmend als inkompetent. Sie können also tendenziell weder die Verwaltung kontrollieren noch entpolitisieren. Eine in diese Richtung weinende Strategie ist dann verfehlt, wenn sie an *Webers* Idealtypus anknüpfen will und sich somit der impliziten Voraussetzungen der Ordnungsverwaltung bedienen muß.

Formalisierung aller Beziehungen?

Auch unter einem weiteren Gesichtspunkt erweist sich das Modell einer hierarchischen, an formeller Rationalität ausgerichteten Bürokratie als unangemessen. Die Vervollkommnung der Verwaltung im Sinne *Webers* bedeutete zugleich ihre Immobilität, ja ihre totale Funktionsunfähigkeit.

Die neuere Organisationssoziologie mit der Entdeckung und Würdigung informaler Strukturen sowie die *Luhmannsche* Kritik am Hierarchiemodell und am Zweck-Mittel-Schema haben gezeigt, daß oft zur Lösung komplexer Probleme die *Mißachtung* formeller Regeln, die extensive Ausschöpfung von Ermessensspielräumen und die Umgehung des Dienstweges geradezu eine notwendige Vorbedingung darstellen. Wem diese These zu gewagt erscheint, der halte sich die außergewöhnliche Wirkung einer Einflußnahme kraft persönlicher Beziehungen zu Funktionsträgern des Apparats vor Augen. Auch das Versprechen auf „unbürokratische Hilfe“ in Krisenfällen zeigt, daß die fallweise Mißachtung der Regeln ein Optimum an organisatorischer Effizienz freizusetzen vermag. Umgekehrt beweist schließlich z. B. der Dienst nach Vorschrift als eine subtile Form des Streiks, daß die strikte Befolgung formeller Rationalität die Bürokratie ad absurdum führt.

Es wäre demnach völlig verfehlt, allein über die Verbesserung und Verfeinerung der Regeln die Funktionsfähigkeit einer Bürokratie herstellen zu wollen. Die Leistungsfähigkeit von Regeln liegt im Akt der Reduktion von Komplexität durch Generalisierung. Es hieße genau diesen Vorteil aufzuheben, wollte man alle erdenklichen Situationen durch Vorschriften — und vor allem durch Ausnahmeregeln — vorwegnehmen.

Die Beschränkung des Fachbeamten auf reine Exekutivfunktionen entspricht also weder seiner Aufgabenstellung, noch dient sie der internen Verwaltungsrationalität. Dies gilt insbesondere für Bürokratien in demokratisch verfaßten Gesellschaften. Nicht von ungefähr gehen deshalb die Anforderungen an die Beamten über die Befolgung dienstlicher Regeln und Anweisungen hinaus. Die Leistungsfähigkeit einer Verwaltung hängt auch vom Identifikationsgrad der Beamten mit der jeweiligen Aufgabenstellung ab. Es ist demnach für die Verfechter der „wehrhaften Demokratie“ nur konsequent, vom heutigen Beamten auch ein *aktives* Eintreten für den normativen Bezugspunkt seiner Tätigkeit, die freiheitlich-demokratische Grundordnung, zu verlangen.

Herrschaft als Selbstzweck?

Weber hat bei seiner Analyse der Bürokratie den Inhalt der Politik, d. h. die konkrete Zweckbestimmung der Verwaltung, ignoriert und glaubte, daß durch die Beseitigung aller affektuellen, wertrationalen und somit unkontrollierbaren Momente die spezifische Leistungsfähigkeit dieser „leblosen Maschine aus geronnenem Geist“ (1966²: 47) entfaltet werden könne.

Allerdings weiß er die rationale Konstruktion der Bürokratie an einem Punkt durchbrochen: „Die bürokratische Herrschaft hat also an der Spitze unvermeidlich ein mindestens nicht *rein* bürokratisches Element.“ (1972⁵: 127) Dieses nicht oder nicht rein bürokratische Element kann deshalb nicht als rational (im Sinne *formeller* Rationalität) gelten, weil es Zwecke setzt und *Weber* den Akt der Zwecksetzung als von materialer Rationalität geleitet sieht, ihn aber letztlich als irrational qualifizieren muß.⁵⁴

Der Bezugspunkt der formellen Rationalität, nämlich legale Herrschaft als Zweck, bleibt bei *Weber* ungeklärt; ungeklärt vielleicht auch deshalb, weil Herrschaft als Zweck der Verwaltung nicht sinnvoll gedacht werden kann. Herrschaft kann allenfalls für machtbesessene Politiker zum Zweck werden.⁵⁵ Diesen jedoch als Mittel zu dienen, kann nicht den Sinn der Verwaltung ausmachen. Nur in ihrer Perversion lassen sich Herrschaft wie Verwaltung als Selbstzweck fassen.⁵⁶ Unter der Beibehaltung der Kategorien der Zweckrationalität mündet deshalb die Beschränkung auf formelle Rationalitätsgesichtspunkte in eine Aporie.

Begreift man dagegen Herrschaft, materialisiert durch die bürokratische Verwaltung, als ein *Mittel* sozialer Systeme, so können auch Zweckbestimmungen dieses Mittels benannt werden. So kann Herrschaft ein Werkzeug zur Wahrung äußerer und innerer Sicherheit oder zur Befriedigung gruppenspezifischer Interessen sein. Herrschaft hat also instrumentellen Charakter. Sie dient bestimmten Zwecken, welche sich unter anderen Gesichtspunkten wiederum als Mittel auffassen lassen.

Das Dilemma, Zwecke aus nachgeordneten Perspektiven wiederum als Mittel deklarieren zu müssen, führt theoretisch zu einem unendlichen Regreß, der historisch durch das *Postulat* eines letzten, nicht hintergehbaren Zweckes aufgefangen wurde. Dieser klassische Weg ist für *Weber* nicht mehr gangbar. Um einen solchen Regreß zu vermeiden, muß er einen starren Bezugsgesichtspunkt, die Bürokratie, einführen. Damit ist ihr die legale Herrschaft als Zweck zugeordnet. Fragen nach dem Zweck des Zwecks sind somit sinnlos. Der Preis dieser Strategie ist der *definitivische* Ausschluß anderer Bezugspunkte, die gleichwohl sinnvolle und notwendige Fragen abgeben:

Die Ausklammerung des Inhalts der Politik ist kennzeichnend für *Weber*. Selbst dort, wo er das *Wesen* der Politik zu bestimmen sucht, wendet er sich ihrer *Form* als einer leeren Hülse zu: „Das Wesen aller Politik ist, wie noch oft zu betonen sein wird: *Kampf*, Werbung von Bundesgenossen und von freiwilliger Gefolgschaft . . .“ (1972⁵: 852) Es bleibt zu fragen: Kampf wofür? Werbung für wen oder was? *Weber* kann diese Fragen in seinem Konzept formeller und rationaler Bürokratie nicht stellen und nimmt so eine eklatante Leerstelle in Kauf. Indem er Herrschaft auf keinen konkreten Inhalt bezieht, übersieht er zugleich die Dialektik der Zweck-Mittel-Relation. Unterstellt man mit *Weber*, daß die bürokratische Herrschaftsform als formal rationalste zu gelten hat, so verhält sich diese Form als Zweck nicht indifferent zur Wahl der Mittel.⁵⁷ Die Verwendung bestimmter Mittel wirkt auf den Zweck zurück und kann ihn affizieren.⁵⁸ Zu jeder historischen Phase enthielten auch die politischen Mittel materiale Implikationen, obwohl sie dem formell gleichen Zweck dienten. Ebenso notwendig, wie ein *Machiavelli* aus seiner Interpretation der historischen Situation, aber auch des Herrschaftszwecks, die plebiszitären und demokratischen Experimente *Savonarolas* ablehnen mußte, konnte ein *Freiherr von Stein* genossenschaftliche und demokratische Organisationsformen befürworten. Indem aber *bestimmte* Mittel gewählt wurden, dienten sie nicht einfach *der* Herrschaft, sondern *bestimmten* Herrschaftszwecken.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß die Politisierung der Verwaltung auf die Struktur ihrer Aufgaben und die Rahmenbedingungen der parlamentarischen Demokratie zurückgeführt werden muß. *Weber* hat m. E. diesen Sachverhalt verkannt, indem er die materiale, d. h. auch politische Komponente der Verwaltung lediglich als irrationale Restgröße betrachtete.⁵⁹ Zwar

glaubte er nicht, daß dieser Faktor im Zuge der fortschreitenden Rationalisierung ganz beseitigt werden könne. Doch ging sein fragwürdiger Vorschlag dahin, diese Irrationalität möglichst aus der Bürokratie auszulagern und sie an die Figur des charismatischen Führers zu binden, welcher ihm auch für die Parteiendemokratie unerlässlich schien.⁶⁰ Dagegen blieb die Option einer Verwaltungskontrolle durch eine kritische Öffentlichkeit von *Weber* weitgehend unbeachtet, was angesichts der Obrigkeitshörigkeit des Wilhelminischen Zeitgeistes wenig erstaunlich ist.⁶¹

2.2 Die Systemrationalität von Niklas Luhmann

Nachdem *Luhmanns* Systemtheorie die neuere Verwaltungswissenschaft, die Planungstheorie und auch die aktuelle sozialwissenschaftliche Legitimationsdiskussion stark beeinflußt hat, soll dieses Konzept hier eingehender betrachtet werden.

2.2.1 Prämissen

Luhmann hat die Schwächen von *Webers* Konzept der Zweckrationalität erkannt und ausführlich kritisiert. Ansatz dieser Kritik ist die Relativität der Zuordnung von Zweck und Mittel (vgl. 1973: 227 ff.), die mangelnde Reflexion der Außenbeziehungen eines handelnden Systems⁶² und die begrenzte Leistungsfähigkeit des Schemas von Befehl und Gehorsam in der Verwaltung (vgl. 1971 b: 97 f.). Er vermied es, diese Mängel immanent beheben zu wollen und konzipierte durch die Verknüpfung von funktionaler Methode und einer kybernetisch inspirierten Systemtheorie einen prinzipiell anderen Rationalitätsbegriff.⁶³ Konsequenterweise gab er den der Zweckrationalität zugrunde liegenden Subjektbegriff auf⁶⁴ und machte das Verhältnis von Systemen zu ihrer Umwelt zum obersten Bezugspunkt seiner Theorie: „Die überlieferten Modelle der Handlungsrationalität vergleichen Mittel unter dem Gesichtspunkt eines Zweckes, d. h.: einer spezifischen, wertvollen Wirkung des Handelns. Eine Theorie richtiger Zwecke hat sich jedoch unter den Wahrheitsbedingungen der neuzeitlichen Wissenschaft nicht entwickeln lassen. Die Wissenschaft kann die Abstraktion von Einzelzwecken nicht legitimieren. Wissenschaftlich geforderte Rationalität kann sich also nicht auf die Einzelhandlung beziehen. Sie gewinnt ihren Sinn erst auf der Ebene komplexer Handlungssysteme: als Systemrationalität.“ (1972³ b: 47)

Soweit es für das Verständnis dieses Rationalitätsbegriffs unabdingbar ist, sollen einige Prämissen *Luhmanns* kurz dargestellt werden. Systeme erhalten sich in ihrer Umwelt durch die Stabilisierung einer Innen/Außen-Differenz. Durch die Fülle möglicher Ereignisse in ihrer Umwelt sind Systeme prinzipiell in ihrem Bestand bedroht, denn sie sind weniger komplex als ihre Umwelt, können also durch Festlegung auf bestimmte Strukturen nicht beliebige Probleme lösen. Der zentrale Vorgang der Systemerhaltung besteht in der Reduktion von Komplexität. Systeme reduzieren die Fülle möglicher Ereignisse durch Strukturfestlegungen auf Zeit. Indem sie die Umweltkomplexität mittels spezifischer Strategien⁶⁵ „arbeiten“ und reduzieren, erhöhen sie gleichzeitig ihre Eigenkomplexität.⁶⁶ Das Komplexitätsgefälle zwischen Umwelt und System bleibt jedoch erhalten, denn mit der Erhöhung der Eigenkomplexität eines Systems steigt auch die Komplexität seines Umweltentwurfs.

Systeme sind also sich in Strukturen manifestierende Problemlösungen⁶⁷, oder, wie *Luhmann* formuliert: „Organisation, ja Systembildung überhaupt, kann in ihrem Kern als stets prekäre Übersetzung von Funktionen in Strukturen begriffen werden.“ (1973: 261) Dieser Übersetzungsprozeß bleibt deshalb prekär, weil „eine solche Angleichung von Strukturen an Funktionen nicht ohne Schwierigkeiten und nie vollständig möglich ist“. (262) Genau an diesem Punkt siedelt *Luhmann* seinen Rationalitätsbegriff an: „Die Kongruenz von Struktur und Funktion definiert *das Ideal des rationalen Systems*, (Hervorhebung durch den Verf.), das jedoch nie ganz erreicht werden kann.“ (ebd.)

Auf den ersten Blick erscheint es, als würde somit lediglich ein Etikettenschwindel betrieben: Für Mittel steht System bzw. Struktur, für Zweck steht Funktion. *Weber* galt es als rational, Zwecken durch eine geeignete Mittelwahl zu entsprechen; *Luhmann* gilt es als rational, Funktionen durch entsprechende Strukturbildungen zu erfüllen. Dennoch sind Ausgangspunkte, Implikationen und empirische Konsequenzen beider Rationalitätskonzepte radikal verschieden. Zwecksetzungen sind intentionale Akte auf der *Subjektebene*⁶⁸ und müssen nicht notwendig Antworten auf Probleme darstellen. Systeme dagegen sind Antworten auf Anforderungen der Umwelt. Als soziale Systeme sind sie Sinnsysteme (vgl. *Luhmann* 1971 e). Nicht Individuen als Ganzheiten, sondern spezielle Rollen sind Bestandteil eines Systems. Werte fungieren in der Systemtheorie unabhängig von ihrem Inhalt als „Ideologien“. Sie werden opportunistisch nach Maßgabe der entsprechenden Funktionen gehandhabt.

Demokratie ist unter solchen Aspekten nicht Ausdruck aufklärerischen Ideenguts, sondern eine funktionsgerechte Organisationsstruktur auf einer hochkomplexen Evolutionsstufe (vgl. 1971 c: 40). Folgerichtig muß *Luhmann* bei einem Vergleich westlicher Mehrparteiensysteme und östlicher Einpar-

teiensysteme feststellen, daß die Frage, „ob die politische Wahl echte Wahl (unter mehreren Parteien) ist oder nicht, für das Problem der Demokratie nur sekundäre Bedeutung (hat)“. (1971 c: 41) Herrschaft oder Staat gelten *Luhmann* nicht mehr länger als angemessene Kategorien zur Erfassung politischer Realität. Das politische System definiert er allein durch seine Funktion: Der Erlaß bindender Entscheidungen für das soziale System (vgl. 1972³ d: 159). Diese Funktion soll nach zwei Richtungen hin offen bleiben: „Im Hinblick auf die Themen, über die entschieden wird, und im Hinblick auf die Motive, welche die Annahme der Entscheidungen bewirken.“ (ebd.)

Macht ist für *Luhmann* das „Kommunikationsmedium“ des politischen Systems, das die Übertragung von Entscheidungsleistungen gewährleistet. In hochkomplexen Systemen muß „Macht reflexiv, d. h. auf sich selbst anwendbar werden, und dies schließlich auch in der Spitze des Systems. Bei zunehmender Komplexität können Machthaber ihre Macht nur entfalten, wenn sie sich selbst beeinflussen lassen und dieser Einfluß sich zu erwartbaren Strukturen konsolidiert . . .“⁶⁹ Das Erfordernis des politischen Systems, seine Komplexität auf einem Niveau zu erhalten, das dem seiner Umwelt entspricht, bedingt nach *Luhmann* eine funktionale Spezifikation. „Im groben gesehen scheint sich in modernen politischen Systemen eine Grunddifferenzierung von Rollen für bürokratische Verwaltung, für parteimäßige Politik und für das Publikum anzubahnen, die historisch gesehen etwa in dieser Reihenfolge ausdifferenziert wurden.“ (1972³ d: 163).

Der Begriff der bürokratischen Verwaltung ist bei *Luhmann* sehr weit gefaßt. Unter bestimmten Aspekten sind darin auch Parlamente und Gerichte eingeschlossen. Ihre spezifische Funktion ist „die Ausarbeitung und der Erlaß bindender Entscheidungen nach politisch vorgegebenen Kriterien der Richtigkeit unter Wahrung gewisser Anforderungen an die Konsistenz der Entscheidungen untereinander (nämlich Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit). Dafür sind der Verwaltung, im Unterschied zur Politik, Ämter und Kompetenzen gegeben.“ (ebd. 164)

Der Bereich der Politik im engeren Sinne („parteimäßige Politik“) kristallisiert sich in dem Maße heraus, wie die Entscheidungskriterien der Verwaltung variabel werden (vor allem durch die Positivierung des Rechts) und es somit möglich wird, bestimmte Programme und Entscheidungen durch die Formierung politischer Unterstützung zu fördern. Dieser Sektor bildet eigene Kriterien der Rationalität aus (z. B. Kriterien des Wahlgewinns, der Stimmen- und Postenmaximierung), die sich von den Kriterien der anderen politischen Subsysteme oder sonstiger Bereiche (z. B. gesamtgesellschaftliche Moral) unterscheiden. *Luhmann* sieht Politik und Verwaltung nicht nur rollenmäßig, „sondern auch durch diskrepante Unterziele (getrennt), die nicht mehr in einer gemeinsamen Zweckformel, sondern nur noch durch eingebaute Nebenbedingungen des Entscheidens integriert werden. In dem Maße,

als Politik und Verwaltung auf unterschiedliche Funktionen bezogen und dadurch auseinandergezogen werden, gewinnt als drittes Element des politischen Systems eine Mehrheit von Publikumsrollen eigenes Profil.“ (1972³ d: 164)

Durch ausdifferenzierte politische Rollen (z. B. Wähler, Steuerzahler, Antragsteller), die gegenüber sonstigen Rollen unabhängig variabel und dennoch mit diesen kombinierbar bleiben, wird systemkonformes Verhalten zur Einflußbedingung auf den Entscheidungsprozeß. „Ist das gesichert . . ., kann für das Verhalten im einzelnen und für die Art, wie man diese Rollen kombiniert, sehr viel mehr Freiheit gewährt werden.“ (ebd.)

Die Innendifferenzierung des politischen Systems ist nach *Luhmann* so geartet, „daß die Verwaltung stärker als die Politik und diese stärker als das Publikum von anderen Rollen abgelöst wird, weil, in der gleichen Richtung gesehen, die Unbestimmbarkeit der Komplexität der Entscheidungsgrundlagen wächst bzw. die Rationalisierbarkeit des Entscheidens abnimmt.“ (ebd. 165) *Luhmann* behauptet eine dominante Kommunikationsrichtung vom Publikum über die Parteien zur Verwaltung. Diese „asymmetrische Kommunikation“ sieht er von der offiziellen Machtstruktur gestützt und legitimiert durch reflexive Anwendung von Macht auf Macht in dieser Richtung. Das impliziert, daß die Machthaber sich fremdgesetzter Macht unterwerfen, „und dies um so mehr, je größer und unbestimmter die Komplexität seiner Entscheidungslage, je größer also die Macht ist.“ (ebd. 165)⁷⁰ Die Organisation dieser Kommunikationsprozesse muß so geartet sein, daß sich die offizielle und die gegenläufige Machtausübung nicht blockieren, was in der Form geschieht, „daß nur die eine legal auf Grund von Kompetenzen, die andere dagegen informal auf Grund einer Überlastung des Partners mit Komplexität ausgeübt werden muß, so daß jede Machtrichtung durch andere Annahemotive getragen wird.“ (ebd. 166)

2.2.2 Bürokratische Verwaltung und Planung

Ebenso wie *Weber* definiert *Luhmann* die Verwaltung durch formale Bestimmungen. Bezieht man hierauf das bereits zitierte „Ideal der Systemrationalität“, so heißt das, daß die Strukturen der Verwaltung so geartet sein müssen, daß sie ihrer Funktion, der Herstellung bindender Entscheidungen nach Maßgabe von Plänen und Programmen (vgl. 1971 a: 66), vollkommen entsprechen. Die Verwaltung handelt — abstrakt gesprochen — nur in dem Maße rational, wie sie ein hohes Niveau der Eigenkomplexität wahrtr. Darunter versteht *Luhmann* „die Zulassung von Alternativen, Variationsmöglichkeiten, Dissens und Konflikten im System. Dazu muß die Systemstruktur in gewissen Grenzen unbestimmt, widerspruchreich und änderbar institutio-

nalisiert sein.“ (1972³ d: 160) Dies sieht *Luhmann* gewährleistet, wenn die Verwaltung folgenden Bedingungen genügt:

a) Die Verwaltung muß in ihrer Funktion der Entscheidungsproduktion relativ autonom⁷¹ sein. Einmal müssen „hinreichende Rollentrennungen und Kommunikationsschranken zwischen Verwaltung und Publikum aufgebaut werden, daß die Verwaltung, mit anderen Worten, unpersönlich, objektiv und nach allgemeinen Kriterien entscheidet.“ (1971 a: 77) Deutlicher gesagt: Die Verwaltung darf nicht Vollzugsorgan einzelner, etwa mit ihr direkt korrespondierender Gruppen (z. B. Bauernverband—Landwirtschaftsministerium) werden, will sie nicht ihre Eigenkomplexität, d. h. die Wahrung vieler Möglichkeiten, damit auch großer Spielräume der Abstimmung und Koordination mit anderen Systemerfordernissen, reduzieren. Dazu muß sie „vor allem von der Zustimmung der betroffenen Kreise unabhängig gemacht“ (ebd. 75) werden. Das Problem, autonom und zugleich legitim zu entscheiden, löst das System der parteimäßigen Politik, das die Verwaltung von der Konsensbeschaffung entlastet.

b) Zum anderen müssen auch Politik und Verwaltung getrennt werden. Dies „erfordert nicht nur ein Auseinanderziehen der Rollen, Ämter, Organisationen, Kompetenzen und Finanzen, sondern darüber hinaus auch eine Trennung der Kriterien der Rationalität . . .“ (ebd.) Autonomie darf jedoch nicht mit Autarkie, funktionelle Trennung nicht mit Abtrennung von Informationseinflüssen verwechselt werden. *Luhmann* betont, daß in dem Maße, wie sich die funktionale Spezifikation einzelner Systeme durchsetzt, auch die Bedeutung der „Rollen und Prozesse der Übersetzung (der Selektionskriterien, der Verf.) von einer Sphäre in die andere“ (ebd.) zunimmt. Eine entscheidende Transmission an der Nahtstelle zwischen Politik und Verwaltung sieht *Luhmann* dort, „wo Politiker Stellen des Verwaltungssystems besetzen, in denen über das Symbol ‚verbindliche Entscheidung‘ verfügt werden kann, also namentlich in Parlamenten und höheren Regierungsämtern. Sie geschieht durch *politische Planung* (Hervorhebung des Verf.) und Programmierung der Verwaltung. Pläne und Programme sind der ‚output‘ der politischen Prozesse und der ‚input‘ des Verwaltungssystems von seiten der Politik.“ (1971 a: 75 f.)

Somit ist die Grenzziehung zwischen Verwaltung und Politik nicht starr und institutionell zu verstehen, sondern „erfolgt faktisch durch den Akt der politischen Planung“ (ebd. 81). *Luhmann* verdeutlicht dies durch den Hinweis, daß „die Produktion bindender Entscheidungen im Parlament, sofern sie nach ausgehandelten politischen Plänen erfolgt, funktional bereits Verwaltungsarbeit (ist), während umgekehrt die Verwaltung durchaus politisch planen muß, wenn sie über Straßenführungen oder über Pflichtstunden der Lehrer, über Subventionsrichtlinien oder über Postgebühren entscheidet.“ (ebd.)⁷²

Zusammenfassend läßt sich formulieren: Die Verwaltung handelt rational, indem sie ihr Komplexitätsniveau zu wahren und zu erweitern sucht. Die dazu dienenden Strategien zielen auf die Erweiterung ihrer Autonomie und die Erhaltung ihrer Variabilität. Dies leistet sie primär durch die Abkopplung vom Problem der Konsensbeschaffung (Legitimität) und durch die Wahrung flexibler Grenzbeziehungen durch eine politische Planung, die Werte opportun handhabt.

2.2.3 Kritische Anmerkungen

Das Konzept der Systemrationalität weist sowohl auf seiner logischen Ebene wie in seinen praxisbezogenen Problemstellungen verschiedene Schwächen auf. Hier erfolgt eine Diskussion weniger Aspekte, da die Kritik noch an anderen Stellen aufgenommen wird.

Zum Äquivalenzfunktionalismus

Probleme können nur unter Bezugnahme auf ein System benannt werden. Von dieser Systemreferenz aus können, *Luhmanns* äquivalenzfunktionalistischer Methode (vgl. 1972³ b) folgend, Problemlösungen gesucht werden. Auf einer ersten Betrachtungsstufe werden also solche Lösungen ins Auge gefaßt, die in gleicher Weise dem Ausgangsproblem gerecht werden. Erst auf der sekundären Ebene der Folgeprobleme (bzw. der Folgen der darauf angesetzten Lösungsstrategien usw.) soll dann eine Wahl zwischen funktional äquivalenten Lösungen getroffen werden. Nun gibt es offensichtlich kein logisches Kriterium für die Wahl der Systemreferenz und damit die Wahl des Bezugsgesichtspunktes, unter dem funktionale Äquivalente gesucht werden. *Luhmanns* Vorschlag, dieser Beliebigkeit durch eine „Problemstufenordnung“ (vgl. 1972³ a: 27) zu entgehen, verschiebt lediglich die Schwierigkeit. Die Hoffnung, funktionale Äquivalenzen sichtbar zu machen durch eine „relative Invarianz des Bezugsgesichtspunktes, die von anderen Bezugsgesichtspunkten aus auflösbar ist“ (ebd. 15), erscheint recht spekulativ.

Der Vorteil, den *Luhmann* in der opportunistischen Wahl von Bezugsgesichtspunkten sieht, liegt offensichtlich darin, immer und überall Systemprobleme formulieren zu können. Doch damit scheint der Anspruch der Methode auch zu enden. *Luhmann* ist sich des Problems durchaus bewußt und sieht die Lösung darin, Folgeprobleme von der ersten Ebene funktional gleichwertiger Lösungen auf einer sekundären oder tertiären Ebene in die Analyse einzubeziehen, um so zu den „interessanteren Problemen“ vorzustos-

sen, welche sich „häufig erst auf zweitrangigen Stufen ergeben“ (ebd. 20). Wieweit sollen diese Stufen verfolgt werden und warum kann auf einer bestimmtem Stufe haltgemacht werden, obwohl sich doch weiterhin interessante Probleme ergeben können? Jedes Sekundärproblem kann doch mit mehreren Sekundärlösungen bearbeitet werden. Die Unendlichkeit von Problemen, Lösungen, Folgeproblemen usw., die sich nach wenigen Schritten auftut, sieht *Luhmann* eingegrenzt durch das Zusammenspiel von vergleichender Methode und Systemtheorie. Konfrontiert man die Unzahl theoretischer Lösungen mit der Struktur eines realen Systems, so werden die Lösungsmöglichkeiten radikal eingeschränkt; denn „was sich ereignen kann, hängt ab von den Beständen“ (1972³ c: 115). Doch welche Systemebene wird welchen Problemen entgegengebracht und welche Kriterien begründen diese Entscheidung?

Es scheint, als würden diese Fragen meist nicht nach systemrationalen Gesichtspunkten entschieden. Die Müdigkeit, nach weiteren Lösungen und Folgeproblemen auszuschauen, die bewußte Zurückhaltung von Informationen und Argumenten, die gegen den eigenen Lösungsvorschlag sprechen, die Erleichterung, einen Kompromiß gefunden zu haben, der zwar den Frieden garantiert, jedoch nicht unbedingt die Folgeprobleme in Betracht zieht, oder die Macht, die eigenen Lösungen durchzusetzen, werden strukturell festlegen, was sich ereignen kann.⁷³

Systemgrenzen und Rollentrennung

Soweit *Luhmann* seine Bestimmungen über die Eigenrationalität von Verwaltung und parteimäßiger Politik überhaupt konkretisiert, verschwimmen die Grenzen, die eben diese Konkretisierung ziehen will. *Luhmann* spricht von den der Verwaltung *politisch vorgegebenen* Kriterien der Richtigkeit, von den Entscheidungen der Verwaltung nach Maßgabe von Plänen und Programmen, die den Input von seiten der Politik darstellen. Hier wird offensichtlich ein politischer Bereich dem der Verwaltung vor- und übergeordnet. Die Verwaltung ist hier primär exekutiv, denn sie kann Vorgaben lediglich konkretisieren. Somit ist die Politik außerhalb der Verwaltung. Andererseits faßt *Luhmann* seinen Begriff der Verwaltung so weit, daß er die Parlamente und höheren Regierungsämter einschließt, welche doch gerade einen Input für die Verwaltung erst liefern sollen.

Auch wenn man die Variabilität der Systemstrukturen zum Programm erhebt, so sind doch Systeme nur durch Grenzziehungen definierbar. *Luhmanns* programmatisch verkündeter Opportunismus kann jedoch nicht so weit gehen, daß er sich wahlweise auf die eine oder andere Seite verschiedener Definitionen und Widersprüche stellt. Selbst wenn man in wohlwollender

Interpretation von *Luhmann* eine Verwaltung annimmt, *innerhalb* derer politische Kriterien der Richtigkeit formuliert werden, so stellt sich doch die Frage, wen und was dann die parteimäßige Politik einschließt. *Luhmann* zufolge soll diese die Verwaltung vom Problem der Konsensbeschaffung entlasten. Will man unter dem System der parteimäßigen Politik nicht allein oder vor allem die Rollen der Parteimitglieder der Orts- und Kreisverbandsebene verstehen, so müssen die von *Luhmann* der Verwaltung zugeordneten Parlamentarier, Regierungsmitglieder und hohen Regierungsbeamten zugleich Angehörige des Systems der parteimäßigen Politik sein. Dies läßt *Luhmanns* Konzept der Zugehörigkeit zu verschiedenen Systemen durch Trennung verschiedener Rollenfunktionen auch ausdrücklich zu. Damit entfallen jedoch die von *Luhmann* gerühmten Vorteile einer funktionalen Spezifikation, wenn ein und derselbe Politiker als Angehöriger der Verwaltung vom Problem der Konsensbeschaffung *entlastet* wird, zugleich aber in seiner Rolle als Parteimitglied mit dem Problem der Konsensbeschaffung *belastet* wird. *Luhmann* betont, daß Rollen zunehmend unabhängig voneinander variabel werden. Es scheint jedoch, als erreiche diese Rollentrennung einen kritischen Schwellenwert⁷⁴, wo sie einerseits die personale Identität des Rollenträgers über Gebühr belastet und andererseits vom politischen Publikum nicht mehr nachvollzogen wird.

Ende des politischen Protests?

Während sich die Verwaltung in ihrem Output direkt auf das politische Publikum bezieht, ist der vom Publikum stammende Input der Verwaltung vorwiegend über das System der parteimäßigen Politik vermittelt. Versteht man zunächst unter Publikum die unorganisierte Wählerschaft, so artikuliert sich diese über den zentralen Legitimationsmechanismus der *politischen Wahl*. Die parteimäßige Politik und insbesondere das Wahlverfahren begreift *Luhmann* in seiner Funktion der Beschaffung von Konsens, d. h. zugleich als Mechanismus für die Absorption von Konflikten und Dissens. Die politische Wahl bietet Gelegenheit zum Ausdruck von Unzufriedenheit, ohne strukturfährdend zu sein. Zudem erzeugt sie durch die „den einzelnen isolierende Trennfunktion eine Art negatives Vertrauen . . . Der Wahlmechanismus vermittelt als solcher keine sozialen Ungleichheiten in das politische System . . . er gibt dem Gleichheitsprinzip einen prominenten Platz an der Basis des Prozesses der politischen Rekrutierung . . .“ (1975²: 172) Dadurch, daß das Wahlverfahren von einer Entscheidung über Inhalte weitgehend abgelöst ist, kann „ein durch Wahlen gebildetes politisches System so viele Alternativen erlangen, daß es sich in seinen selektiven Entscheidungsverfahren selbst legitimieren kann.“ (ebd. 173)

Indem das Verfahren der Wahl „kein Medium der Selektion“ sein kann und es deshalb das politische System pauschal legitimiert bzw. sich dieses selbst legitimiert (sic!), veranlaßt es die von konkreten Entscheidungen Betroffenen zur passiven Hinnahme der Ergebnisse und zum Verzicht auf Protest. „Das erspart es in der Regel, die Konsensfrage zu stellen und zu diskutieren, und ermöglicht so eine rasche Verständigung über ausgewählte Themen der Situation. Wer in diesen Prämissen der Verständigung anderer Meinung ist, muß widersprechen, Initiative ergreifen, sich Motive und Gründe beschaffen . . . Das ist als Regelverhalten so schwierig, daß ein solches Provozieren der Institution zumeist unterbleibt und die Institutionen das Schwinden faktischen Konsenses lange überdauern können.“ (1972³ c: 122)⁷⁵

Dadurch, daß der Wähler sich überhaupt am Verfahren beteiligt, hat er den „strukturell ungewissen Ausgang des Verfahrens akzeptiert. Er hat sich selbst die Möglichkeit genommen . . . seine Interessen als konsensfähig zu generalisieren und größere soziale und politische Allianzen für seine Ziele zu bilden. Er hat sich selber isoliert.“ (1975²: 117)⁷⁶

Es wurde bereits im Abschnitt 1.3 verdeutlicht, daß gerade die inhaltliche Leere der Wahlentscheidung es den von *konkreten* Verwaltungsentscheidungen Betroffenen ermöglicht, zu widersprechen und Initiative zu ergreifen. Daneben ist bemerkenswert, daß *Luhmann* die Praxis der direkten Einflußnahme des in Interessengruppen organisierten Publikums nicht oder nur am Rande⁷⁷ anspricht. Zwar behauptet er einen dominanten Kommunikationsfluß vom Publikum über die parteimäßige Politik zur Verwaltung und unterstellt die reflexive Anwendung von Macht. Da er jedoch die Rationalität der parteimäßigen Politik in der Stimmen- und Postenmaximierung sieht, müßte sich der Einfluß des organisierten Publikums auch über diese Mechanismen vermitteln. Dies ist jedoch nur teilweise der Fall. Zahlenmäßig große Interessengruppen können zwar durchaus Macht ausüben, indem sie ihr Gewicht als Wählerpotential ins Feld führen.⁷⁸ Mindestens ebenso wirkungsvoll sind aber Strategien der Zurückhaltung von Informationen, der Verweigerung von Zusammenarbeit, der Korruption, des offenen Boykotts usw.

Zusammenfassend soll noch einmal auf die für *Luhmann* zentralen Kriterien des Verwaltungssystems hingewiesen werden. Die Rationalität der Verwaltung hängt von drei in einem inneren Zusammenhang stehenden Bedingungen ab. Die Verwaltung muß ihre Entscheidungen autonom fällen, sie muß sie für (potentiell) das gesamte Sozialsystem verbindlich machen können und sich durch die opportune Handhabung von Werten Variationsspielräume in bezug auf ihre eigene Struktur und in bezug auf die Beschaffung von Motiven und Konsens sichern. Die Problematik dieser Voraussetzungen ist teilweise schon angeklungen und wird an anderen Stellen noch eingehender erläutert. Gerade im Hinblick auf die dritte Voraussetzung ist *Luhmanns* Theorie von einer harmonistischen Annahme und durch eine spezielle Blind-

stelle gekennzeichnet. Weder muß Schweigen bereits Zustimmung bedeuten, noch ist die Unterstellung plausibel, es gäbe keine prinzipiellen Schranken der Konsensbeschaffung. Damit verlagert sich die Fragestellung auf die Reproduktionsbedingungen sozialer Normen und Motive, wie sie u. a. von *Habermas* aufgegriffen wurde. Dieser Problemkreis ist ebenso für *Luhmanns* Version politischer Rationalität von grundlegender Bedeutung. Gelingt es einem politischen System nicht, sich ein ausreichendes Maß an Konsens zu beschaffen, so werden auch die anderen Voraussetzungen hinfällig: politische Entscheidungen verlieren an Autonomie und an Verbindlichkeit.

2.3 Das Konzept der pragmatischen Rationalität

Als Pragmatiker gilt gewöhnlich derjenige, der sich frei von prinzipiellen, dogmatischen oder utopischen Leitlinien auf das jetzt oder absehbar Mögliche beschränkt, theoretische Grundsaterwägungen tunlichst meidet und zur Erreichung seiner Ziele den Weg des geringsten Widerstandes einschlägt. War Pragmatismus in diesem Sinne ein Reservat des Praktikers⁷⁹, so hat sich zugleich ein methodisch und theoretisch reflektierter Pragmatismus⁸⁰ entfaltet, der sich kritisch von anderen Rationalitätskonzepten abhebt. Maßstab dieses „theoretischen“ Pragmatismus sind vor allem utilitaristische Erfolgskriterien. Der Versuch, die Prämissen des Pragmatismus nachzuzeichnen, ist jedoch insofern schwierig, als kein einheitliches Konzept vorliegt und Autoren der unterschiedlichsten Herkunft, darunter auch *Max Weber* und *Niklas Luhmann*, pragmatische Elemente vertreten. Soweit eine Theorie pragmatischer Rationalität vorliegt, wird sie zwar auf die Politik im allgemeinen, jedoch kaum auf die Rationalitätskriterien der politischen Administration bezogen.

Vorwiegend im angelsächsischen und angloamerikanischen Raum haben sich auf der philosophischen und auf der politisch-praktischen Ebene pragmatische Rationalitätskonzepte durchgesetzt. Hier werden zwei Repräsentanten des Pragmatismus betrachtet, die beide eine antiplanerische Haltung einnehmen. Geschieht dies bei *Popper* noch auf einem theoriebewußten Hintergrund, so wird bei *Lindblom* explizit ein weitergehender theoretischer Anspruch aufgegeben. Gerade damit eignet sich dieser Ansatz als Apologetik einer gescheiterten politischen Planung, die nun guten Gewissens zur Politik des reaktiven Krisenmanagements zurückkehren kann. Es ist sicher kein Zufall, daß *Lindbloms* Wirkung in den USA zeitlich in etwa mit der Abkehr vom Planning-Programming-Budgeting-System zusammenfällt. Auch das Interesse der deutschen Sozialdemokratie (vgl. *Lührs* u. a. 1975, 1976, 1978) und der CDU am Kritischen Rationalismus und insbesondere an *Popper*⁸¹

fügt sich in eine Phase der Ernüchterung und Resignation angesichts der begrenzten Möglichkeiten politischer Planung.

2.3.1 Der Pragmatismus von Karl Popper

In *Popper* kann einer der geistigen Väter des politikwissenschaftlichen Pragmatismus gesehen werden. Er hat ein heuristisches Modell pragmatischen Handelns entwickelt, das zunächst vor allem als „Logik der Forschung“ (1976⁶) ausgearbeitet wurde, jedoch von ihm selbst als „Piecemeal social engineering“ (soziale Stückwerkstechnik) auf die Organisation sozialen Handelns übertragen wurde. Diese Transfermöglichkeit begründet *Popper* etwas dürftig⁸² mit einer „gewissen Analogie“ (1957: 388) zwischen seiner Betrachtungsweise der Ethik (welche seinen Politikbegriff unmittelbar bestimmt) und seiner wissenschaftlichen Methodologie. Zentrales Thema eines seiner Hauptwerke („Das Elend des Historizismus“, 1965) ist die Kritik an einer umfassenden gesellschaftlichen Planung, wie sie vor allem von *Karl Mannheim* vorgeschlagen wurde.

Wider die Ideale

Ausgangspunkt von *Poppers* politischer Kritik, die in seinen neueren Schriften noch plastischer zum Ausdruck kommt, ist der Dualismus eines wahren und eines falschen Rationalismus. Er nennt die „Bereitschaft, aus unseren Fehlern zu lernen und nach ihnen Ausschau zu halten . . . (wahre, der Verf.) rationale Einstellung. Sie steht immer im Gegensatz zu einer autoritären Einstellung. Auf dem Gebiet der Politik setzt die Methode, aus den eigenen Fehlern zu lernen, freie Kritik und Diskussion der von der Regierung unternommenen Handlungen voraus.“ (*Magee* 1975: 69)

Popper erteilt allen geschlossenen Gesellschaftskonzeptionen und Utopien eine Absage und möchte den gesellschaftlichen Fortschritt allein durch eine stetige Abfolge von kleinen Reformschritten vorantreiben.⁸³ Der Stückwerk-Techniker wird sich „davor hüten, Reformen von solcher Komplexität und Tragweite zu unternehmen, daß es ihm unmöglich wird, Ursachen und Wirkung zu entwirren und zu wissen, was er eigentlich tut“. (1965: 55) Die Richtung dieses Fortschritts soll sich durch die in einem Trial- und Error-Verfahren bewährten Problemlösungen ergeben. Nicht der Blick auf irgendein Endziel soll das Handeln bestimmen, sondern die jeweils gewählten Ziele sollen auch während ihres Realisierungsprozesses verändert werden können.

Den Anspruch dieses Rationalitätskonzepts sieht *Popper* im wissenschaftlichen Erkenntnisprozeß wie im politischen Handeln begrenzt, denn jede Erkenntnistheorie und jedes praktische Handeln muß notwendig irrationale Elemente enthalten. In wünschenswerter Deutlichkeit erklärt er deshalb: „Ich gebe offen zu, daß ich meinen Rationalismus nicht rational begründen kann . . . Vielleicht könnte man sagen, daß mein rationaler Glaube . . . ein Glaube an die menschliche Vernunft ist; oder einfacher: daß ich an den Menschen glaube.“ (1975: 306) Er hält es nicht nur für unmöglich, rein rationale Entscheidungen über politische Ziele herbeizuführen (ebd. 308), sondern darüber hinaus für *gefährlich*, politische Handlungen nach einer Ordnung endgültiger Ziele und davon abgeleiteter Zwischen- oder Teilziele auszurichten. Ein derartiges Vorgehen führe häufig zur Verketzerung konkurrierender Zielvorstellungen und schließlich zur Gewaltanwendung. Dennoch sei es keineswegs sinnlos, für oder gegen ein Ziel zu argumentieren, sofern nur der Gesprächspartner bereit ist, zuzuhören.

Popper sieht im wesentlichen zwei Wege zur Lösung von Konflikten: den durch Argumente erzielten „vernünftigen Kompromiß“ oder aber die Gewalt. Die Möglichkeit des Kompromisses stützt er auf folgende Annahme: „Es ist eine Tatsache, und nicht einmal sehr merkwürdig, daß es gar nicht so schwierig ist, durch Diskussion eine Einigung darüber zu erzielen, was die unerträglichsten Übel unserer Gesellschaft sind, und auch darüber, welche sozialen Reformen die Dringlichsten sind.“ (ebd. 311)

Er empfiehlt nachdrücklich, von der Verfolgung positiver Ideale wie der Erreichung des Glücks, des Guten usw. abzusehen, denn „der Versuch, den Himmel auf Erden einzurichten, produziert stets die Hölle.“ (1970² Bd. 2: 292) Stattdessen sollte man sich im Sinne eines „negativen Utilitarismus“ (vgl. *Ullrich* 1980) an die schrittweise Verbesserung konkreter Mißstände machen: „Es gibt viele Probleme, die wenigstens teilweise gelöst werden könnten; wie etwa den Schwachen und Kranken zu helfen und denen, die unter Ungerechtigkeit und Unterdrückung leiden; die Arbeitslosigkeit zu beseitigen; Chancengleichheit zu schaffen . . . das alles könnten wir nur erreichen, wenn wir aufhören würden, von entfernten Idealen zu träumen und um unsere utopischen Entwürfe für eine neue Welt und für einen neuen Menschen zu streiten.“ (ebd. 313) Den falschen Rationalismus sieht *Popper* im „Planen und Vorbereiten eines fernen Ideals, einer Gesellschaft, die vollkommen gut ist“ (ebd. 311). Seine praktische Handlungsanweisung faßt er folgendermaßen zusammen: „Mein Vorschlag ist, daß vermeidbares menschliches Leid als das dringendste Problem der rationalen öffentlichen Politik anerkannt werden solle, während die Förderung des Glücks nicht zu einem politischen Problem gemacht werden sollte: Das Suchen nach Glück sollte unserer privaten Initiative überlassen bleiben.“ (ebd.) Mit der Bescheidenheit in der Zielsetzung verbindet *Popper* die Erkenntnis der Grenzen unseres Wissens. Daraus folgt die Bereitschaft, selbst überzeugt zu werden

und das Bewußtsein des „wahren Rationalisten, der immer wissen (wird), wie wenig er weiß“ (ebd. 314).

Kritische Anmerkungen

So sehr auch *Poppers* Parteinahme für den Weg einer argumentativen Konfliktlösung, für die Linderung des menschlichen Elends und seine Skepsis gegenüber totalitären, geschlossenen Gesellschaftsentwürfen zu würdigen ist, so ist doch kaum zu übersehen, daß seine rezepthaften und recht allgemeinen Empfehlungen für die politische Praxis einer möglichen Kritik breite Angriffsflächen bieten.⁸⁴

Poppers Gesellschaftsbild ist geprägt durch einen simplen Dualismus von Vernunft und Gewalt, Utopismus und Realismus, Endzielen und kurzfristigen Zielen, Tyrannei und Demokratie, Herr-Knecht-Beziehung und Gleichberechtigung usw.⁸⁵ Ist in dieser theoretischen Verkürzung die Wahl des Richtigen unproblematisch, so bieten seine Äußerungen angesichts einer widersprüchlichen Wirklichkeit wenig Orientierung. Soziale Machtbeziehungen manifestieren sich in aller Regel nicht als nackte Gewalt, wie *Popper* suggeriert,⁸⁶ sondern in subtileren Formen. Als solche reichen sie bis in Diskussionen hinein und bestimmen auch den „vernünftigen Kompromiß“, den *Popper* als schlichtes Gegenteil der Gewalt begreift.

Es ist fraglich, wie *Popper* einen Begriff von Leid, Krieg, Ungerechtigkeit usw. haben kann und diese Erscheinungen bekämpfen will, ohne zugleich einen positiven und idealen Begriff von Glück, Frieden, Gerechtigkeit usw. vorauszusetzen. Liegt nicht darin auch die Möglichkeit von *Poppers* explizit geäußertem „Glauben an den Menschen“? Erst der utopische Vorgriff auf bessere, letztlich ideale Zustände, wie sie auch immer in den einzelnen Köpfen gedacht werden mögen, liefert einen Maßstab, um die Vermehrung oder Verminderung von Leid feststellen zu können. Bereits im Begriff des Leids, des Kriegs usw. ist der des Glücks, des Friedens vorausgesetzt. Deshalb bedeutet die Minderung von Leid zugleich eine Annäherung an das Glück. Beides sind zwei Seiten ein und desselben Prozesses. Dabei braucht man keineswegs von der Vorstellung besessen zu sein, den Idealzustand jemals erreichen zu können, wie *Popper* unterstellt. Ebenso wenig muß man unterstellen, daß der, der Leid minimieren will, dies auf argumentativem Weg zu erreichen sucht; demjenigen aber, der einem Ideal nachstrebt, notwendig eine Tendenz zur Gewaltanwendung innewohnt. Das Streben nach Frieden und Glück kann sich durchaus mit der Maxime der Gewaltlosigkeit verbinden, wie das Beispiel *Mahatma Gandhis* oder *Martin Luther Kings* zeigt. Umgekehrt lassen sich auch unter den Realisten und Pragmatikern solche finden, die bevorzugt zur Erreichung ihrer Ziele Gewalt anwenden. Schließ-

lich begibt sich *Popper* in Widerspruch zu seiner eigenen Maxime: „Arbeite lieber für die Beseitigung von konkreten Mißständen als für die Verwirklichung konkreter Ideale“ (1976: 311), wenn er zugleich explizit fordert, mehr Chancengleichheit zu schaffen.

Geradezu paradox erscheint die Empfehlung, menschliches Leid zum dringendsten Problem der „rationalen öffentlichen Politik“ zu machen, zugleich aber die Suche nach Glück der „privaten Initiative“ zu überlassen.⁸⁷ *Popper* versucht offensichtlich, eine Trennung von öffentlicher und privater Sphäre derart vorzunehmen, daß die mit negativen Tendenzen behaftete Glückssuche in den Privatbereich abgedrängt werden soll, um deren Folgen zu minimieren. Wenn aber die Suche nach Glück häufig mit Gewalt korreliert (wie *Popper* unterstellt), dann richtet sie sich gegen andere Menschen. Indem sie diesen Leid zufügt, wird die private, d. h. nur den einzelnen betreffende Sphäre notwendig durchbrochen. Damit offenbart sich die Problematik eines Konzepts, das einerseits das individuelle Handeln aus der Politik ausklammern will, sich andererseits aber mit möglichen Folgeproblemen dieses Handelns, dem aus der Suche nach Glück hervorgehenden „öffentlichen“ Leid, befassen muß.

Weiterhin ist zu fragen, woraus sich eine auf die Linderung menschlichen Leids gerichtete Politik speist. Entweder glauben die Individuen, ihrem (privaten) Glück ohne Politik näherzukommen. Dann haben sie wenig Gründe, menschliches Leid als das dringendste Problem der rationalen öffentlichen Politik anzuerkennen und dafür einzustehen. Oder aber die Individuen glauben, ihr Leid und das Leid anderer nicht in privater Initiative verringern zu können und beteiligen sich deshalb an der Politik. Dann aber werden sie auch kaum auf private Glückssuche gehen.

Poppers Widersprüche sind hier auf eine krude Entgegensetzung von Individuum und Gesellschaft zurückzuführen. Warum sollte man den öffentlich-politischen Abbau von Leid, Krieg, Ungerechtigkeit, Unterdrückung, für den *Popper* sich einsetzt, nicht zugleich als Annäherung an das Glück, den Frieden, die gerechte Behandlung und die Freiheit des einzelnen begreifen können und damit die Schranke von Öffentlichkeit und Privatheit aufheben?

Die generelle Neigung *Poppers* zu dualen Kategoriensystemen, seine schematischen Gegenüberstellungen, seine Reduktion komplexer Problemlagen auf binäre Entscheidungsmuster usw. sind schlechte Abstraktionen der Wirklichkeit, welche häufig mehr oder anderes bereithält als ein schlichtes Entweder-Oder. Diese Tendenz zur Vereinfachung, in der Regel unter Berufung auf den gesunden Menschenverstand, spiegelt sich auch auf methodologischer Ebene und hat *Popper* den Vorwurf des „Methodenzwangs“ (*Paul Feyerabend*), des „Dogmatismus der Kritik“ und der „Entstellung der Aussagen des Gegners“ (*Albrecht* 1973: 192) eingetragen. Sie führt *Popper* auch zur pauschalen Ablehnung politischer Planung und zur Okkupierung des Ver-

nunftsbegriffs für die „Ad-hoc-Technik“ (vgl. Anm. 83) sozialer Reform. Eine derart kategorische Haltung ist jedoch nur dann möglich, wenn man über die konkreten Problemlagen praktischer Politik fraglos hinweggeht, wenn man sich eben nicht über jene Tatsachen verständigt, welche man unter generelle Regeln subsumiert.⁸⁸ *Popper* hat seine politisch-philosophischen Grundgedanken unter dem Eindruck der späten 30er Jahre dieses Jahrhunderts formuliert. Daß er sie angesichts völlig neuer Herausforderungen unverändert beibehalten hat, ist Ausdruck einer konsequenten Grundhaltung, die der Voreingenommenheit und dem Dogmatismus nähersteht als jener Offenheit für Kritik, welche eben *Popper* für seine Methodologie reklamiert.

2.3.2. Der Inkrementalismus von Charles Lindblom

Der amerikanische Ökonom und Politikwissenschaftler *Charles E. Lindblom* hat — ohne ausdrückliche Berufung auf *Popper* — wesentliche Elemente von dessen Rationalitätskonzept aufgegriffen und am Prozeß politisch-administrativer Entscheidungen erläutert. Damit bietet sich die Chance, einige Implikationen der pragmatischen Theorie auf einer konkreteren Ebene diskutieren zu können. Nicht von ungefähr wird hier *Lindblom* als Vertreter der inkrementalistischen Position herangezogen. Zu Recht sieht *Etzioni* darin den „vollständigen und neuesten derjenigen Ansätze, die von einer Strategie des ‚Durchwursteins‘ ausgehen“ (1975: 292).

Es muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß *Lindblom* in seiner jüngsten großen Veröffentlichung („Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems“, New York 1977) einen bemerkenswerten Meinungswandel vollzogen hat. Hier wurden wesentliche Positionen revidiert bzw. relativiert. Für unseren Zusammenhang ist bedeutsam, daß die kategorische Ablehnung politischer Planung einem differenzierten Urteil gewichen ist. Gleichwohl bleiben nachfolgende Ausführungen fast ausschließlich auf die früheren Arbeiten von *Lindblom* beschränkt, weil hier die Prämissen und die Problematik des inkrementalistischen Ansatzes in ebenso repräsentativer Weise wie in wünschenswerter Deutlichkeit zum Ausdruck kommen.

Das Konzept

Im Mittelpunkt von *Lindbloms* Überlegungen steht das Problem der Komplexitätsbewältigung, d. h. der Möglichkeit einer rationalen politischen Entscheidung angesichts begrenzter Informationen und Mittel, einer ungewissen Zukunft und widersprüchlicher Wertvorstellungen. Ähnlich wie *Popper* typisiert *Lindblom* zwei Formen der Entscheidungsfindung und bezeichnet sie als *rational-komprehensive* Methode einerseits und *inkrementale* Methode andererseits (vgl. 1970: 206 f.)⁸⁹ Die erste Methode charakterisiert *Lindblom* folgendermaßen: „1) Ein theoretisches System wird auf eine bestimmte Situation, in der ein politisches Problem auftaucht, angewandt. 2) Der Analytiker erstrebt einen umfassenden Überblick über alle wichtigen Variablen; oder wenn eine wichtige Variable in der Theorie vernachlässigt wird, werden die Ergebnisse, um dies in Rechnung zu stellen, modifiziert, oder der Verwender der Ergebnisse wird gewarnt. 3) Postulierte Werte stellen besondere Kriterien dar, wonach politische Alternativen beurteilt werden; oder wenn sie nicht einfach postuliert werden, so ist ihre Ableitung in jedem Fall ein von der rein wissenschaftlichen und positiven Analyse der Variablen getrennter Vorgang . . . 4) Eine Vermutung zugunsten einer bestimmten Art von Politik in einer bestimmten Problemsituation wird von dem allgemeinen theoretischen Argument für die Anwendung dieser Art von Politik als allgemeine Regel abgeleitet.“ (1966: 320 f.)

In Abweichung dazu findet man bei der zweiten, von *Lindblom* favorisierten Methode „1) Relativ wenig Verlaß auf die Theorie. 2) Eine partielle oder fragmentarische Betrachtung der wichtigen Variablen. 3) Eine enge Verknüpfung der Suche nach Werten mit der Suche nach Fakten. 4) Keine Vermutung zugunsten einer bestimmten Politik . . .“ (ebd. 321).

Lindblom ist sich des Überraschungseffekts bewußt, den die Verteidigung eines solchen Konzepts hervorrufen muß. Er fügt hinzu, daß diese Methode durchaus üblich und, am richtigen Ort angewandt, ebenso exakt sei wie die erste, jedoch mit den gängigen wissenschaftlichen Begriffen nicht beschreibbar wäre. Die „Idee der inkrementalen Politik“ erläutert er anhand der obigen Merkmale. Zugleich sieht er darin „leicht zu erkennende fundamentale Vorgänge in der amerikanischen Demokratie und tatsächlich wohl auch in den meisten, wenn nicht allen stabilen, wohlfundierten und tief verwurzelten Demokratien der Welt“ (ebd. 323).

Ein erster Vorteil dieser Methode liegt nach *Lindblom* darin, daß man auf die „Analyse irgend eines großen institutionellen Komplexes wie es die Theorie oft vornimmt“ (ebd. 324), verzichten kann zugunsten der „Methode der Vergleiche“. Diesen Verzicht rechtfertigt er mit dem Hinweis, daß wir oft „auf Fragen Antworten finden und zu Schlußfolgerungen gelangen ohne

Unterstützung durch eine Theorie“ (ebd. 322). Da er inkrementale Politik als Politik kleiner und nur sukzessive vom Status quo abweichender Schritte begreift, kann sich auch der Entscheidungsprozeß auf den Vergleich solcher Lösungen beschränken, von denen nur wenige Variablen differieren oder welche nur um kleine Beträge voneinander abweichen. Dieser verringerte Anspruch soll es dann erlauben, „unseren Bedarf nach Allgemeingültigkeit der Aussagen so stark (zu) reduzieren, daß wir uns von jeder die Bezeichnung wissenschaftlich verdienender Verallgemeinerung unabhängig machen können.“ (ebd. 325) Diese Politik kleiner Schritte erfordert bescheidene Voraussetzungen, die damit in der Praxis überprüfbar werden und somit „korrigiert sich die inkrementale Analyse bis zu einem gewissen Grade selbst“ (ebd. 327). Die empirischen Merkmale inkrementaler Politik sieht *Lindblom* in der Konkurrenz der (in Grundsätzen weitgehend übereinstimmenden) politischen Parteien und Führer um Wählerstimmen sowie in einer sich nur um kleine Nuancen ändernden Parteipolitik, kurz: in der Politik als einer Abfolge schrittweiser Näherungslösungen.

Ein zweiter Vorteil inkrementaler Analyse besteht für *Lindblom* in der ihr immanenten Tendenz zur „fragmentarischen Analyse“, bei welcher „der Analytiker vorsätzlich eine Variable ignoriert, deren Wichtigkeit er kennt“ (ebd.). Diese „methodische Auslassung“ begründet *Lindblom* durch den Hinweis auf eine Situation des politischen Handelns, in der es „a) mehr als eine oder wenige politikbetreibende Gruppen innerhalb einer Regierung gibt und b) diese sowohl viele verschiedene Gesichtspunkte als auch spezialisierte Funktionen aufweisen.“ (ebd. 328) Die Vernachlässigung wichtiger Variablen durch den Analytiker bzw. Politiker soll offenbar folgenlos bleiben, „weil die verschiedenen Gesichtspunkte, die von den verschiedenen Gruppen in der Regierung vertreten werden, dazu dienen, jede Gruppe zu einer Art Wachhund für bestimmte Variablen gegenüber anderen zu machen“ bzw. weil „Variablen, die für den einen Analytiker periphere Bedeutung haben, für einen anderen besonders wichtig werden“ (ebd. 329).

Der dritte Gesichtspunkt, „das Problem der Wertungen“, ist für *Lindblom* eigentlich nur ein Problem des Analytikers, der der „konventionellen Methode“ anhängt, denn „in der Realität ist es gewöhnlich so, daß die Staatsbürger oder ihre politischen Führer sich über eine Politik einig sind, ohne dabei überhaupt die Frage aufzuwerfen, ob sie sich über letzte Werte einig sind, da trotz unterschiedlicher Wertungen eine Übereinstimmung hinsichtlich des ersteren möglich ist. Daher sind allgemeine postulierte Werte für viele politische Entscheidungen irrelevant. Der Analytiker, der die inkrementale Analyse anwendet, vereinfacht sein *analytisches* (Hervorhebung des Verf.) Problem, indem er die Annahme vermeidet, es gäbe immer zusätzlich zu dem Konflikt über politische Präferenzen einen weiteren Konflikt über die grundsätzlichen Werte, den er in den Griff bekommen müsse“ (ebd. 331).

Schließlich sieht *Lindblom* einen Vorteil inkrementaler Analyse darin, daß sie von grundsätzlichen Vermutungen zugunsten einer bestimmten Politik absieht und eine Politik lediglich dann bevorzugt, „wenn sie zu jeder Zeit als inkrementale Anpassung eines anderweitig nicht in Frage gestellten und unveränderten institutionellen Komplexes angesehen und betrieben wird“ (ebd. 333). Gegen grundsätzliche Vermutungen wendet *Lindblom* ohne weitere Begründung ein, daß sie logisch nicht ausreichend seien.

Kritische Anmerkungen

Lindblom nimmt offensichtlich die einschränkenden Faktoren für eine rational-komprehensive Politik als naturgegeben hin, um dann die aus der Not geborene inkrementale Politik zur Tugend zu erklären und sie zu einer universellen Strategie, zur „Science (!) of Muddling Through“, hochzustilisieren. Seine Hoffnungen gehen dahin, „daß Inkrementalismus im großen möglicherweise zu einer politischen Gesamtorientierung oder sogar zu einer noch ganz anderen Entscheidungsbereichen angemessenen Philosophie wird“ (ebd. 335). Dagegen steht die Vermutung, daß *Lindblom* bereits von einer impliziten politischen Gesamtorientierung *ausgeht*. Diese sieht den Status quo als höchste Errungenschaft an und erklärt *deshalb* marginale Veränderungen zur Ultima ratio der Politik. *Lindblom* macht den entscheidenden Fehler, das Veränderungspotential politischer Entscheidungen, d. h. die Frage ihrer Radikalität, nicht auf die Art und Dringlichkeit des jeweiligen Problems zu beziehen. Stattdessen plädiert er aus generellen Erwägungen, aufgrund einer von ihm selbst diskreditierten „grundsätzlichen Vermutung“, für eine Politik kleinster Schritte.⁹⁰

Wenn auch zugegeben ist, daß das Durchwursteln die empirisch häufigste Form praktischer Politik ist, so ist eine solche Strategie doch zumindest bedrohlichen Problemlagen kaum angemessen. Dies scheint *Lindblom* auch nicht zu unterstellen, denn er sieht die inkrementale Politik als ein Charakteristikum *stabiler* Demokratien. Es läßt sich jedoch zeigen, daß es in speziellen Problemgrundlagen strukturell unmöglich oder doch unverantwortlich ist, einer Politik kleinster Schritte zu folgen.

Tendenziell wächst in komplexen Gesellschaften die Notwendigkeit langfristiger Vorschau und langfristiger Strukturentscheidungen. Diese sind für bestimmte Zeiträume irreversibel und damit keineswegs schrittweise zu korrigierende Näherungslösungen. Die Abwehr ökologischer Krisen oder die Entscheidung für bestimmte Energiequellen erfordern drastische Eingriffe, risikoreiche Investitionen und Erwägungen aus grundsätzlichen Vermutungen heraus. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist u. U. direkt proportional zum Grad ihrer Radikalität. Es scheint kaum möglich zu sein, hier alternative

Problemlösungen vorzulegen, die bestehende Strukturen kaum verändern, nur in wenigen Variablen differieren und deshalb erfolversprechend sind, weil sie das Risiko minimieren. Wirtschaftliche und wissenschaftliche Großprojekte erfordern z. T. binäre Entscheidungen im Sinne eines Entweder-Oder.⁹¹ Diese Entscheidungen sind weder beliebig von Zeit zu Zeit, noch im Grad ihrer Unterstützung variabel. Der Erfolg solcher Maßnahmen läßt sich meist erst nach Jahren beurteilen, und es hieße den Mißerfolg definitiv festschreiben, wollte man derartige Projekte mit dem Hinweis auf ihr Risiko abrechnen.

Ein weiterer wunder Punkt des inkrementalistischen Konzepts liegt in der Unterstellung, daß die Problemlösung der kleinen Schritte auch der Entwicklung der Probleme jeweils nachkäme. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, daß viele Probleme nicht abgeschlossen vorliegen oder sich relativ statisch verhalten, sondern sich exponential auszuweiten drohen. Unter solchen Umständen kann die einzige Chance ihrer Bewältigung darin liegen, sie durch eine zeitliche und örtliche Konzentration aller verfügbaren Ressourcen zu lösen versuchen.⁹² Dies gilt vor allem dann, wenn die Ressourcen in Relation zur Problemlösung knapp sind. Die von *Lindblom* vorgeschlagene Strategie der kleinen, jeweils erfolgskontrollierten Schritte kann zu zeitraubend sein und der Dynamik der Problemlage immer weiter nachhinken.

Problematisch erscheint auch *Lindbloms* Vorschlag, aus pragmatischen Erwägungen heraus wichtige Variablen oder Aspekte eines Problems auszuklammern und darauf zu hoffen, daß andere Gruppen die Relevanz des bewußt ignorierten Problems erkennen und ihm Geltung verschaffen würden. Gewiß kann jeder Handelnde bzw. jedes System seine Aufmerksamkeit und seine Mittel nur selektiv einsetzen. Doch *Lindblom* unterstellt, daß sich bei einer solchermaßen fragmentierten Bearbeitung eines komplexen, in sich zusammenhängenden Problems durch verschiedene Gruppen quasi-automatisch eine Bewältigung des Gesamtproblems ergibt. Die Addition von den an unterschiedlichen Stellen ansetzenden und unterschiedliche Variablen berücksichtigenden Teilstrategien deckt jedoch nicht notwendig einen gesamten Problembereich ab.⁹³ Dies gilt um so mehr, als *Lindblom* auf komplexe Gesamtanalysen eines Problems verzichten will⁹⁴ und somit die Problemdimension in ihrer Breite und ihrer Verflechtung nicht zu erkennen ist. Durch fragmentierte und unabhängig voneinander agierende Teilpolitiken wird sowohl die Doppelbearbeitung als auch die Nichtbearbeitung wichtiger Problembereiche riskiert, gibt es doch keine koordinierende, den gesamten Problembereich überschauende Instanz.

Daneben kann es sich zeigen, daß selbst der koordinierte Versuch zur Bewältigung eines größeren und komplexen Problembereichs dann beeinträchtigt oder verhindert werden kann, wenn entweder wichtige Teilaspekte nicht auf das Interesse wohlorganisierter Gruppen stoßen, oder aber umge-

kehrt die überproportionale Verfolgung bestimmter Teilaspekte die Berücksichtigung anderer Problemfelder einschränkt. Schließlich können diese Faktoren kombiniert auftreten und sich in ihrer Wirkung verstärken. Damit ist die harmonistische Annahme hinfällig, auf der *Lindbloms* Konzept der fragmentierenden Politik beruht. Weder muß sich für jede Variable in der Regierung ein „Wachhund“ finden (wie *Lindblom* unterstellt), noch muß die Stärke der Wachhunde der Wichtigkeit des von ihnen verteidigten Problemaspekts entsprechen. Damit jedoch schlägt die Rationalität inkrementaler Politik um in die Rationalität darwinistischer Auslese: Die Politik des Stärkeren, des taktisch Klügeren setzt sich durch. Durch die zusammenfassende Kritik von *Christoph Lau* soll noch einmal die entscheidende Schwäche des inkrementalen Ansatzes hervorgehoben werden: „Wir sehen uns einer neuen Vision der liberalistischen Harmonievorstellungen, die seit dem 18. Jahrhundert die Marktkonzeption begleiteten, gegenüber. Dabei werden weder die sozialen Bedingungen noch die Folgen solcherart zustande gekommener Entscheidungen mitreflektiert. Diese radikale Gegenposition gegen zentrale gesellschaftliche Planung läßt alle Probleme ungelöst, die das Aufkommen des Planungsdenkens verursachten.“ (1975: 82)

Es spricht für die Berechtigung dieser Kritik wie für die Lernfähigkeit des Betroffenen, daß *Lindblom* — wie bereits zu Beginn dieses Abschnittes angedeutet — seine rigide Position aufgegeben hat. Er gesteht zu, daß „synoptische Planung“ (Programmplanung) zumindest für kleine und untergeordnete Probleme angemessen sein kann (vgl. 1980: 500) und sieht auch Chancen, diesen Planungstypus mit „strategischer Planung“ (inkrementaler Planung) in Einklang bringen zu können (ebd. 501).

Folgerungen

Aus den angeführten Argumenten läßt sich eher eine generelle Option für eine rational-komprehensive Politik ableiten. Diese kann fallweise und graduell dort durch eine inkrementale Politik ergänzt werden, wo ihr Anspruch nicht eingelöst werden kann. Die Bedingungen jedoch, die die Möglichkeit rational-komprehensiver Politik einschränken, sind nicht ahistorisch und unabänderlich, sondern können ihrerseits zum Gegenstand einer langfristigen politischen Beeinflussung in Form der Planung werden. *Lindbloms* Problem der Entscheidungsfindung innerhalb *gegebener* Restriktionen verschiebt sich damit auf die Frage, wie solche Restriktionen systematisch überwunden werden können. Dieser Anspruch sprengt offensichtlich die Prämissen inkrementaler Politik, verzichtet sie doch ausdrücklich auf eine zusammenschauende Problembearbeitung, welche kaum ohne eine komplexe Theorie auskommen wird. Erst wer a priori die Möglichkeit und damit

das Bemühen um eine solche Theorie ausschlägt, kann inkrementale Politik als „Sachzwang“ ausgeben.⁹⁵

2.4 Das Konzept der diskursiven Rationalität von Jürgen Habermas

Jürgen Habermas hat in den letzten Jahren ein relativ differenziertes Rationalitätskonzept entwickelt, das sich von den bisher besprochenen kritisch abhebt. Der zunächst sehr abstrakt anmutende Ansatz, insbesondere in Form einer „Konsensustheorie der Wahrheit“, ist durchaus folgenreich für die politische Praxis. Dieser Zusammenhang sowie die sich hieraus ergebenden Aspekte für die Frage von Planung und Partizipation sollen nachfolgend skizziert und diskutiert werden.

2.4.1 Prämissen

Habermas unterscheidet prinzipiell zwischen drei Rationalitätsbegriffen: die instrumentelle, die strategische und die diskursive Rationalität (Normrationalität). In Anknüpfung an die *Hegelschen* Kategorien der Arbeit und der Interaktion geht er davon aus, daß sich gesellschaftliche Systeme ihre äußere Natur mit Hilfe der Produktivkräfte, ihre innere Natur mit Hilfe normativer Strukturen aneignen (vgl. 1971⁵). Die Produktion („Arbeit“) richtet sich nach technischen Regeln und folgt dem Muster *instrumenteller* Rationalität.⁹⁶ Die Sozialisation dagegen („symbolisch vermittelte Interaktion“) folgt dem Muster kommunikativer Handlungen⁹⁷ nach geltenden Normen. In diesem Zusammenhang prägt *Habermas* den Begriff der *Normrationalität*.⁹⁸ Im Unterschied dazu richtet sich *strategische* Rationalität auf die zweckrationale Einflußnahme auf die Entscheidungen konkurrierender Gegenspieler (vgl. 1976: 261 f.).

Im Gegensatz zu *Marx* vertritt *Habermas* die These, daß Arbeit und Interaktion einer je eigenen, unabhängigen Logik folgen und nicht aufeinander zurückgeführt werden können.⁹⁹ Erst die u. U. disparate Entwicklung der Entfaltung der Produktivkräfte und der Veränderung der Normen („Weltbilder“) bestimmen zusammen die Steuerungskapazität bzw. das „Lernniveau“ der jeweiligen Gesellschaftsformation. Dieses Lernniveau könnte nach *Habermas* davon abhängen, ob a) zwischen theoretischen (deskriptiven) und praktischen (präskriptiven) Fragen differenziert wird¹⁰⁰ und b) der Übergang

vom nicht-reflexiven oder vorwissenschaftlichen zum reflexiven, also wissenschaftlichen Lernen gelingt. In der sozialen Evolution wurde die erste Bedingung realisiert. Ebenso wurde in den modernen Wissenschaften der Bereich des empirisch-deskriptiven Wissens in reflexive Lernprozesse einbezogen. Zugleich wurden jedoch im Zuge positivistischer Tendenzen nicht nur theoretische und praktische Fragen geschieden, sondern letztere aus den Wissenschaften verbannt. Sie wurden aus Diskursen ausgeschlossen und galten nicht länger als „wahrheitsfähig“. *Habermas* dagegen folgt diesem unbewältigten Problem. Er ist der Meinung, daß „die Institutionalisierung allgemeiner praktischer Diskurse ein neues Lernniveau der Gesellschaft bedeuten“ (1973 b: 29 f.) würde. Während *Luhmann* wie *Weber* praktische Fragen aus ihren Rationalitätskonzepten ausklammern mußten, fragt *Habermas* nach der Begründungsmöglichkeit dieser Fragen und entwirft eine „Konsens-*theorie der Wahrheit*“, die sich mit dem Begründungsmodus theoretischer und praktischer Fragen befaßt (vgl. 1971 a und 1972).

Zur Begründung praktischer Fragen

Die Beschränkung auf diesen Aspekt ist insofern gerechtfertigt, als *Habermas* selbst hierin die entscheidende und bisher ungenützte Rationalisierungsmöglichkeit im Sinne einer Steigerung der gesellschaftlichen Steuerungs-kapazität bzw. einer Erhöhung des gesellschaftlichen Lernniveaus sieht. Anstoß und Ausgangspunkt eines Begründungsversuchs von Normen ist die Aufhebung der fraglosen Selbstverständlichkeit des regelgeleiteten Handelns, das bisher als richtig und angemessen galt. Normen werden zur praktischen *Frage*, d. h. zu einem Problem, sofern ihr Sinn und ihre intersubjektive Anerkennung bestritten werden. Soll nun über problematisch gewordenes Handeln mit *Gründen* (und nicht etwa mit der Androhung von Sanktionen) entschieden werden, so mündet dies notwendig in eine Situation, in der Erfahrungen und Argumente gewogen und bewertet werden müssen, in der also die fraglose Handlungsebene verlassen wird.

Habermas versucht zu zeigen, daß praktische Fragen erst dann *zureichend* begründet werden können, wenn das Verfahren ausschließlich durch den „eigentümlich zwanglosen Zwang des besseren Argumentes“ (1971a: 137) geleitet und somit am Ende des Verfahrens ein „wahrer Konsens“ erzielt wird. Ein solches Verfahren nennt er *Diskurs*. Der Diskurs beinhaltet demnach einmal, daß die Kommunikation weder durch äußere kontingente Einwirkungen¹⁰¹, noch durch sich aus der Kommunikation selbst ergebende Zwänge behindert ist¹⁰², und daß sich die Sprecher weder über ihre eigenen Intentionen noch über die anderer täuschen. Nur eine solche Sprechsituation verdient nach *Habermas* das Prädikat „ideal“, „unverzerrt“ oder „diskursiv“:

Nun ist offensichtlich, daß empirische Begründungsversuche praktischer Fragen diesen Bedingungen in aller Regel nicht genügen. Verfahren unterliegen den Beschränkungen der Zeit, der Teilnehmerzahl oder informellen Machtbeziehungen. Sie können sabotiert, abgebrochen oder durch Kompromisse¹⁰³ entschieden werden. Der Hinweis darauf, von vielen Kritikern der Konsensustheorie der Wahrheit stereotyp vorgebracht, ist kein Argument gegen *Habermas*. Dieser selbst hat auf derartige Strategien hingewiesen und sieht gerade in ihrer Dominanz die unzureichende und nicht-reflexive Behandlung normativer Fragen. Der Verweis auf die empirischen Restriktionen kommunikativer Begründungsverfahren zeigt allenfalls, daß herkömmliche normative Entscheidungen keinen Anspruch auf Rationalität im Sinne einer intersubjektiven und reflexiven, d. h. argumentativ erzielten Übereinstimmung haben können.

Die Pointe von *Habermas'* Argumentation liegt gerade darin, daß er das Ideal der Sprechsituation nicht als eine Art Utopie der schlechten Wirklichkeit entgegenhält; sie weder in den Rang eines kategorischen Imperativs in *Kants* Sinne noch eines existierenden Begriffs in *Hegels* Sinne erheben will. Vielmehr versucht er zu zeigen, daß die ideale Sprechsituation immer dann (kontrafaktisch oder nicht) unterstellt werden muß, wenn überhaupt ein Diskurs mit dem Anspruch auf *rationale* Begründung begonnen wird. Die Absicht, sein eigenes Verhalten oder gesellschaftliche Normen rechtfertigen zu wollen, beinhaltet bereits die Unterstellung der Möglichkeit, daß Argumente wirksam sind. Wird dies aber angenommen, so impliziert es zugleich und notwendig die Unterstellung der Vernünftigkeit, der Verständlichkeit¹⁰⁴ und Wahrhaftigkeit¹⁰⁵ der Sprecher. Sofern Argumente vorgebracht werden, wird auch angenommen, daß ernstzunehmender Widerspruch vorhanden ist (oder auch unerwartet auftauchen kann) und daß dieser Widerspruch auf besseren Argumenten gründen kann.

Indem im Akt der Argumentation ausschließlich das Medium des Arguments anerkannt wird, wird notwendig die Gleichheit und Freiheit der Sprecher akzeptiert. Deren Gleichheit besteht darin, daß potentiell alle Sprecher Zugang zur Kommunikation sowie gleiche Chancen haben müssen, Sprechakte wahrzunehmen, denn es kann nicht a priori entschieden werden, ob sie über bessere Argumente verfügen oder ob etwa ihre Redezeit der Qualität der Argumente proportional ist. Die Freiheit der Sprecher besteht darin, die Themen des Diskurses ohne äußere Zwänge zu wählen, gegebenenfalls zu wechseln oder aus dem Diskurs auszuschneiden. Erst unter diesen Bedingungen hält *Habermas* das Zustandekommen eines wahren Konsensus für möglich. Obwohl u. U. nur kontrafaktisch unterstellt, sind sie in dem Sinne empirisch wirksam, als ohne ihre Unterstellung eine argumentative Begründung nicht möglich wäre. Insofern ist die ideale Sprechsituation ein

Vorgriff, der vernünftige Rede erst konstituiert, indem sie wechselseitig unterstellt wird.

Gelten diese Bedingungen in gleicher Weise für den theoretischen wie für den praktischen Diskurs, so haben beide Formen dennoch einen unterschiedlichen logischen Status. Theoretische Diskurse (geprüft wird die Behauptung, daß x; wobei x eine deskriptive Aussage ist) behandeln die Wahrheit von Tatsachenaussagen, welche durch einen Rückgriff auf intersubjektiv anerkannte empirische Prüfungsverfahren entschieden werden können. Praktische Diskurse (geprüft wird die bestreitbare Empfehlung, daß Y; wobei Y ein allgemeines Gebot ist) thematisieren nicht Wahrheit, sondern die Richtigkeit oder Angemessenheit von Normen. Diese Frage kann nicht in direktem Rückgriff auf empirische Erfahrung¹⁰⁶ entschieden werden. Bei der Anerkennung von Normen beziehen sich die Individuen auf sich selbst und haben zwangsläufig einen privilegierten Zugang zu sich selbst. Normen können nur dann als richtig und angemessen gelten, wenn sie allgemeine Anerkennung finden, da es über den Sachverhalt der Anerkennung von Normen keine Wahrnehmungstäuschung geben kann. Das alles entscheidende Kriterium normativer Begründung ist die *Verallgemeinerungsfähigkeit* der Normen. Nur solche Normen können dem praktischen Diskurs standhalten, die einen Konsens finden. Als nicht begründungsfähig, d. h. nicht konsensfähig, sollen sich im praktischen Diskurs jedoch jene Normen erweisen, die lediglich partikularen Interessen dienen.

Zum politischen Status des praktischen Diskurses

Habermas entfaltet das Konzept der Normrationalität nicht um eines Beitrags zur Erkenntnistheorie willen, sondern in einem praktischen, d. h. politischen Interesse. Den politischen Gehalt des praktischen Diskurses sieht er angelegt in der logischen Struktur der idealen Sprechsituation: „Der Vorgriff auf die ideale Sprechsituation hat für jede mögliche Kommunikation die Bedeutung eines kommunikativen Scheins, der zugleich Vorschein einer *Lebensform* (Hervorhebung des Verf.) ist.“ (1972: 66) *Habermas* zeigt, daß Erkenntniskritik nur möglich ist, wenn bestimmte formale Bedingungen eingehalten werden. Wer Erkenntnis und Begründung will, kann potentiell niemanden vom Prozeß der Erkenntnisgewinnung bzw. vom Begründungsverfahren ausschließen, muß mögliche Widerlegungen zulassen und einzig auf die Kraft von Argumenten bauen, deren Rationalität sich gerade darin offenbart, daß sie *zwanglos* anerkannt werden. Folgt man dieser Logik, so muß es auch als vernünftig gelten, die Chancengleichheit aller herzustellen bzw. zu sichern, um kommunikative, problematisierende, repräsentative und regulative Sprechakte¹⁰⁷ wahrzunehmen.

An dieser Stelle des Argumentationsganges kann es gelingen, die formale Begründung des Erkenntnisinteresses in eine inhaltliche überzuführen. Läßt sich empirisch nachweisen, daß die kommunikative Begründung von Geltungsansprüchen praktischer Fragen systematisch verzerrt ist (d. h. nicht Argumente, sondern Zulassungsvoraussetzungen zu Machtpositionen bestimmen das Ergebnis vom Begründungsverfahren) und daß diese strukturellen Barrieren nicht anthropologisch fundiert sind, sondern historisch aufhebbar sind, so muß es als vernünftig gelten, diese Restriktionen überwinden zu wollen, um Erkenntniskritik zu ermöglichen. *Habermas* kommt somit zur Kritik gesellschaftlicher Verhältnisse und kann zugleich diese Kritik ihres voluntaristischen und moralisierenden Charakters entheben, indem er sie als rational ausweist im Sinne einer Vernunft, die alle schon beanspruchen, sofern sie in einen sinnvollen Begründungszusammenhang treten wollen.

Da es offensichtlich gesamtgesellschaftlich relevante praktische Diskurse nicht gibt, stellt sich die Frage, wie Normen begründet werden sollen, obwohl gerade die Verfahren, die nach *Habermas* normative Begründungen zu liefern überhaupt imstande wären, nicht stattfinden (können). Eine Begründung der Notwendigkeit von Diskursen wiederum kann nur als Diskurs ablaufen. Eine Auflösung dieses naheliegenden Zirkelschlusses kann in folgenden Überlegungen gesehen werden: wird versucht, die Nichtzulassung oder die Beschränkung von Diskursen *argumentativ* zu rechtfertigen, so führt dies paradoxerweise zur Aufhebung dieser Schranken, denn eine solche Rechtfertigung kann nur als Diskurs ablaufen. Wird versucht, die Beschränkungen der Kommunikation zu begründen, ohne alle potentiellen Argumente, Sprecher, Themen usw. zuzulassen, so führt dies notwendig zu einseitigen Deklamationen oder Appellen auf dem Hintergrund eines latenten Gewaltverhältnisses. Wird versucht, selbst auf eine strategisch gesteuerte Darstellung von „Gründen“ zu verzichten, so wird ein Gewaltverhältnis manifest.

Gemeinsam ist den beiden letzten Strategien, daß durch ein je spezifisches Gewaltverhältnis ein Begründungsanspruch, politisch gesprochen: ein Legitimationsanspruch, *potentiell* unhaltbar wird. Damit ist keineswegs gesagt, daß ein faktischer Legitimationentzug stattfinden muß, kann es doch einem politischen System gelingen, sich durch die strategische Erzeugung von Loyalität zu stabilisieren. Den entscheidenden Modus einer solchen Stabilisierung sieht *Habermas* in einer strukturellen Entpolitisierung der Öffentlichkeit. Da in einem solchermaßen stabilisierten System die Beteiligten selbst nicht die Kraft des Diskurses aufbieten können, um ihre Interessen zu erkennen und einzulösen, bietet *Habermas* ein „advokatorisches Modell“ (1973 b: 161) an. Die Funktion der kritischen Gesellschaftstheorie sei es, „in einem stellvertretend simulierten Diskurs zwischen den Gruppen, die sich sonst durch einen artikulierten oder zumindest virtuellen Gegensatz der

Interessen voneinander abgrenzen (bzw. nicht arbiträr abgrenzen lassen), verallgemeinerungsfähige und gleichwohl unterdrückte Interessen festzustellen“. (ebd.) Weiterhin sucht *Habermas* zu klären, ob sich ungelöste und widersprüchliche Steuerungsimperative des politisch-administrativen Systems als Legitimations- und Motivationskrise auswirken und somit diskursive Lernprozesse in Gang setzen könnten. Diese Fragen werden in den folgenden Kapiteln aufgegriffen.

Planung und Partizipation

Das Projekt, gesamtgesellschaftlich bedeutsame Entscheidungen diskursiv rechtfertigen zu wollen, steht letztlich in einer rationalistischen und aufklärerischen Tradition. Ziel einer solchen Politik ist nicht — wie z. B. bei *Lindblom* — die Optimierung von Entscheidungsprozessen innerhalb der Bedingungen des Status quo, sondern das Bemühen, gesellschaftliche Bedingungen, soweit sie einen „naturwüchsigen Zwang“ beinhalten, ihrerseits zum zentralen Gegenstand der Politik zu machen.¹⁰⁸ Soll dies in systematischer Weise und unter dem Leitgedanken einer konkreten Utopie, der „Selbstbestimmung der Menschheit“ geschehen, so ergibt sich aus dem Konzept von *Habermas* eine starke Affinität zu programmatischen Planungsformen (im Gegensatz zu konditionaler bzw. inkrementaler Planung). Es liegt in der Logik des diskursiven Verfahrens wie dieser Zielbestimmung, politische Beteiligung weder als taktisches Mittel noch als notwendiges Übel anzusehen. Partizipation ist nicht nur unumgängliche Form, sondern zugleich Inhalt einer derartigen Politik, denn: „Demokratie arbeitet an der Selbstbestimmung der Menschheit, und erst wenn diese wirklich ist, ist jene wahr. Politische Beteiligung wird dann mit Selbstbestimmung identisch sein.“ (1973 c: 13)

2.4.2 Kritische Anmerkungen

Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, den methodologischen Einwänden, die gegen die Konsensustheorie der Wahrheit erhoben wurden, nachzugehen. Soweit *Habermas* eine Neigung zu Zirkelschlüssen, zur Reduktion von Rationalität auf Normrationalität oder eine eklatante Unterschätzung der empirischen Restriktionen von argumentativen Auseinandersetzungen vorgehalten wird, halte ich dies für nicht gerechtfertigt. Hier koppeln sich oft Mißverständnisse mit einer allzu oberflächlichen Lesart. Auch der von *Bernhard Willms* vorgetragene Einwand, *Habermas* ziele auf Sprache statt auf Politik, ist durchaus fragwürdig. Allenfalls ließe sich sagen, *Haber-*

mas ziele über Sprache auf Politik, wobei sich eine Kritik auf diesen Vermittlungsschritt zu richten hätte.¹⁰⁹ Es ist daran festzuhalten, daß die soziale Erfahrungswelt intersubjektiv konstituiert ist. Diese Konstitution vollzieht sich wesentlich durch das Medium der Sprache und mündet dort, wo sie ihre naive Geltung verliert, in den Diskurs. Insofern Politik als kontingent erscheint und einer argumentativen Rechtfertigung bedarf, bleibt es sinnvoll, Maßstäbe des Diskurses anzulegen.

Unabhängig von diesen Diskussionspunkten soll auf einige Schwächen der Argumentation von *Habermas* hingewiesen werden.

— *Habermas* vertritt die Auffassung, daß radikale Erkenntniskritik nur als Gesellschaftskritik möglich sei und gesteht zu, daß eine Gesellschaftstheorie nicht oder nur in Andeutungen vorliegt. Wenn dies aber gilt, so bleibt unklar, wie und warum eine Konsensustheorie der Wahrheit auf erkenntnistheoretischer Ebene entwickelt werden kann. Weil eine Gesellschaftstheorie, die nur im Zusammenhang mit einer sozialen Evolutionstheorie entfaltet werden kann, (noch) nicht vorhanden ist, haben Aussagen über die Entwicklung der Produktivkräfte und der Weltbilder (welche einer jeweils eigenen Logik folgen sollen), über die Möglichkeitsbedingungen eines neuen gesellschaftlichen Lernniveaus usw. nur Hypothesencharakter. Dies wird von *Habermas* zwar ausdrücklich zugestanden.¹¹⁰ Andererseits macht er jedoch *Luhmann* die Unterstellung evolutionstheoretischer Grundannahmen zum Vorwurf (vgl. *Habermas* 1973 b: 190).

— *Habermas* will offensichtlich eine Theorie sozialer Evolution in den Dimensionen der Produktivkräfte, der Weltbilder und der Systemautonomie (Steuerungsdimension) abbilden. Während er die Entwicklungslogik in den beiden ersten Dimensionen relativ ausführlich klärt (vgl. 1971⁵; 1971 b: 202 ff.) und auch das Verhältnis beider Dimensionen zueinander formal bestimmt, läßt er den Status der dritten Dimension offen. Ihr kommt offensichtlich keine genuine Logik zu, die sich dann auch in einem Handlungs- bzw. Rationalitätstypus nachzeichnen ließe. *Habermas* äußert lediglich, die dritte Dimension sei durch die diskrepante Entwicklung der beiden ersten Bereiche bestimmt. Unverständlich bleibt, warum er diese dritte Dimension einführt und zudem den Begriff *Steuerung* verwendet, wenn er zugleich diese Dimension als bloßen Reflex der je eigenständigen Entwicklung von Produktivkräften und Weltbildern begreift.

— Es überrascht, daß *Habermas* nach einer intensiven und im grundsätzlichen geführten Auseinandersetzung mit *Luhmann* dennoch seinem eigenen Konzept die Systemtheorie einverleiben will.¹¹¹ Dies erstaunt um so mehr, als *Habermas* gegen die Systemtheorie vorgebracht hat, sie könne im sozialen Bereich keine Grenzziehungen leisten und falle damit bereits mit ihrer wesentlichsten Prämisse (vgl. 1971 b: 149 ff.). Dennoch versucht *Habermas*, die Systemtheorie als heuristisches Instrument zur Analyse der Steuerungsdi-

mension sozialer Systeme zu nutzen. Unklar ist jedoch, wie die Systemtheorie mit anderen Konzepten verbunden, welcher Typus der Systemtheorie zugrunde gelegt und wie die Schwächen der Systemtheorie kompensiert werden sollen. Er spricht die notwendige Verknüpfung verschiedener, sich in ihren Prämissen ausschließender Theorieansätze mehrfach an, verschiebt jedoch das Problem in die noch ausstehende Theorie sozialer Evolution.¹¹² Ähnliches gilt auch für die Begriffe der instrumentellen, der strategischen und der diskursiven Rationalität. Während sich diese Konzepte prinzipiell auf der Ebene einer Handlungstheorie, also auf der Subjektebene, abbilden lassen, steht das Konzept der Systemrationalität unverbunden daneben.¹¹³ Es scheint, als hätte diese fehlende Integrationsleistung eine systematische Ursache, die bereits den Prämissen geschuldet ist. *Bernard Willms* hat herausgearbeitet, daß der Diskurs auf der „Monozelle des bürgerlichen Subjekts“ gründet und demnach „nichts anderes ist als die Übertragung des liberalen Marktmodells auf die Wahrheitssuche mitsamt der Implikation, daß, wenn nur die Bedingungen dieses Marktes ‚unverzerrt‘ gehalten oder angenommen werden, ‚Wahrheit‘ sich ergeben müsse.“ (1973: 204)

— *Habermas* will der kritischen Gesellschaftstheorie eine advokatorische Rolle antragen, um verallgemeinerungsfähige und gleichwohl unterdrückte Interessen feststellen zu können. Es erscheint fraglich, ob überhaupt stellvertretend für andere Gruppen deren Interessen artikuliert werden können und sollen.¹¹⁴ Selbst wenn man breiten Bevölkerungskreisen ein „falsches Bewußtsein“ unterstellen wollte, so bleibt doch *Habermas'* eigene Feststellung, daß die Individuen bei der Prüfung praktischer Fragen einen privilegierten Zugang zu sich selbst haben. Somit ist es problematisch, im Namen anderer und dennoch gegen deren Willen bzw. ohne deren Auftrag handeln zu wollen.

Diskurse können offensichtlich nur in dem Maße institutionalisiert werden, wie es gelingt, die Betroffenen selbst vom Sinn des Diskurses zu überzeugen. Das Dilemma liegt nun darin, daß *Habermas* zufolge solche Überzeugungsprozesse nur als Diskurs ablaufen können. Somit müssen die Beteiligten bereits vorgängig ihre Bereitschaft zu einem Begründungsverfahren bekunden, dessen Sinn sich erst im Verlauf des Diskurses selbst erweisen kann.¹¹⁵ Um im Bild zu bleiben: Die Schwierigkeit der kritischen Gesellschaftstheorie besteht darin, daß sie weder Pflicht- noch Wahlverteidiger ist, sondern sich selbst ernennen muß, um ihren Mandanten Schritt für Schritt von der Notwendigkeit des Mandats zu überzeugen.

2.5 Vergleichende Zusammenfassung

Die bisher diskutierten Rationalitätskonzepte stehen unverbunden nebeneinander. Die Analyse zeigte, daß die Anknüpfung an jeweils unterschiedliche Rationalitätskriterien und Problembezüge zu spezifischen Leistungen, aber auch bestimmten Schwachstellen der einzelnen Ansätze führt. Insbesondere sind mit der Wahl der Prämissen auch folgenreiche Schlüsse für den bevorzugten Handlungs- bzw. Planungstypus und den Stellenwert der politischen Partizipation verbunden. Die Voraussetzungen und Implikationen der einzelnen Rationalitätskonzepte sollen hier unter verschiedenen verglichenen Gesichtspunkten verdeutlicht werden.

2.5.1 Knappheitsprobleme in sachlicher, zeitlicher und sozialer Dimension

Die „Richtigkeit“ politisch-administrativer Entscheidungen bemißt sich nicht nur an der Qualität und Quantität der für eine Problemlösung bereitgestellten Ressourcen, sondern erfordert zugleich eine Berücksichtigung zeitlicher und sozialer Aspekte. Empirische Beispiele (Währungspolitik, antizyklische Konjunkturpolitik u. a.) zeigen, daß es nicht an sich richtige Entscheidungen gibt, sondern daß erst der zeitlich gesteuerte Einsatz bestimmter Maßnahmen den beabsichtigten Zweck erreichen kann. Die gleiche Maßnahme, früher oder später zur Geltung gebracht, vermag u. U. das zu bearbeitende Problem verschlimmern. Daneben kann selbst ein Problemlösungsversuch in seiner sachlichen und zeitlichen Dimension angemessen entwickelt worden sein, aber an politischen Widerständen scheitern. Dies kann bedeuten, daß ein angemessener Lösungsvorschlag entweder mangels Einsicht nicht die entsprechende Unterstützung innerhalb einer Behörde, der Regierung, dem Parlament oder bei den Betroffenen findet oder aber wider besseres Wissen und unter Wahrung partikularer Interessenlagen abgeblockt wird. Der Begriff der Richtigkeit oder Angemessenheit einer Entscheidung in bezug auf eine bestimmte Problemlage muß also die genannten Dimensionen berücksichtigen.

In einer hiervon abweichenden Bedeutung verwendet *Luhmann* die Begriffe der Zeit-, Sach- und Sozialdimension. Er hat in verschiedenen Schriften das Komplexitätsproblem auf die genannten Dimensionen bezogen und die These vertreten, daß die allgemeine Systemfunktion, nämlich Reduktion von Umweltkomplexität, keine Entscheidungsgrundlage abgeben kann. Sie wird deshalb in folgende Systemprobleme übersetzt: „... in der Zeitdimension vor

allem das Problem des *Bestandes*, in der Sachdimension das Problem der *Knappheit*, in der Sozialdimension das Problem des *Dissens*." (1972³ d: 118) Innerhalb dieser Dimensionen wird das Komplexitätsproblem weiter konkretisiert. Das Bestandsproblem ist bezogen auf konkrete „Systemgemeinschaften, deren Erhaltung ein Problem sein soll“ (ebd. 118); das Knappheitsproblem kann wirtschaftliche Knappheit, Knappheit an Energie, an physischen Zwangsmitteln, an Konsens, an Zeit, an Stimmzahlen usw. bezeichnen (vgl. ebd.). In der Sozialdimension wiederum wird das Problem eines möglichen Dissenses bearbeitet „durch Strategien der Einflußnahme auf die Meinung anderer, oder Strategien der Änderung eigener Meinungen, des Lernens“ (ebd. 119).

Die Aufteilung in diese Dimensionen wirkt auf den ersten Blick plausibel, beinhaltet jedoch bei näherem Zusehen Abgrenzungsschwierigkeiten. Die von *Luhmann* angeführten Knappheitsprobleme in der Sachdimension sind m. E. *abgeleitete* Probleme der Bestandsfrage. Wie anders soll von einem Bestandsproblem gesprochen werden, wenn nicht die Mittel zur Erhaltung des Bestandes, d. h. die verfügbaren Ressourcen, Informationen, Konsensus usw. knapp sind; oder, in *Luhmanns* Sprache: wenn die Strukturen den Funktionen nicht oder nur teilweise entsprechen. Insofern ist die Knappheitsproblematik bereits im Bestandsproblem enthalten. Darüber hinaus kann keine Abgrenzung zwischen Sachdimension und Sozialdimension getroffen werden, wenn diese das „Problem des Dissenses“, jene u. a. die „Knappheit an Konsens . . . , an Stimmzahlen“ thematisiert. Das Problem des Dissenses ist doch lediglich eine andere Umschreibung für mangelnden Konsens.

Im Unterschied zu *Luhmann* soll deshalb an der eingangs angedeuteten Verwendung der Begriffe festgehalten werden. Somit ist die Knappheitsproblematik der zentrale Bezugspunkt, der sich in konkretere Systemprobleme übersetzen läßt. Soweit Politik zum Problem wird, läßt sich dieses als eine Frage der Knappheit formulieren. In der Tat wird Politik, wenn auch z. T. unter Verwendung anderer Begriffe, vielfach als ein derartiges Problem aufgefaßt. Dies gilt für marxistisch inspirierte Theorien der politischen Ökonomie, aber auch für einen eher konservativen Autor wie *Robert Spaemann*, der „Knappheit zu den unaufhebbaren Umständen eines endlichen Wesens mit variabler Bedürfnisstruktur“ (1977: VIII) rechnet.

Ausgehend von dieser Problemstellung lassen sich den genannten Dimensionen jeweils spezifische „Medien“ zuordnen, deren relativer Mangel die Handlungsspielräume der Politik beschränkt. Demnach gilt für die Sachdimension die Knappheit an materiellen Ressourcen, Personal, Information usw.; für die Zeitdimension die Knappheit an Zeit zur Beschaffung dieser Ressourcen, zur Produktion und Ausführung von Entscheidungen. Knappes „Medium“ der Sozialdimension ist Konsens, sei es auf der Basis traditioneller, charismatischer oder rationaler bzw. diskursiver Legitimität.

Auf dem Hintergrund dieses Rasters kann nun gefragt werden, welche spezifischen Ansatzpunkte die diskutierten Rationalitätskonzepte verfolgen und wo ihre Leistungsfähigkeiten und Schwachstellen liegen.

Das *zweckrationale Handeln* im Sinne von *Max Weber* ist m. E. vor allem auf die Sachdimension zugeschnitten. Der Idealtypus der modernen Bürokratie als formal rationalste Form der Herrschaftsausübung war aus Realtypen abgeleitet. Umgekehrt schien eine Annäherung der Realität an dieses Ideal in greifbare Nähe gerückt.¹¹⁶ *Weber* sah die Ausbildung einer „rationalen, arbeitsteiligen, fachgemäßen und bürokratischen Organisation“, sei es in der Fabrik, im Heer oder im Staat, in Deutschland am weitesten fortgeschritten. Für ihn zeichnete sich keine Wahrscheinlichkeit oder Notwendigkeit einer (wie immer gearteten) prinzipiell anderen Zukunft ab. Die bürokratische Organisation befand sich nicht im Prozeß der Umwälzung, sondern stand vielmehr vor ihrer relativen Vervollkommnung. Ihre Unentrinnbarkeit bedeutete für *Weber* zugleich ihre sachliche Notwendigkeit. So betrachtet war es zwangsläufig, daß er das Knappheitsproblem der Zeit und des Konsens vernachlässigte. Weder sah er tiefgreifende Probleme, die rasche gesellschaftliche Strukturwandlungen erforderten, noch sah er ein weitergehendes Legitimationsproblem, sicherte doch die legale Bindung der Bürokratie in Zusammenhang mit ihrer Leistungsfähigkeit die Legitimität der Herrschaftsordnung. Tendenziell bestand auch kein Knappheitsproblem in der Sachdimension, denn der Typus der rationalen Bürokratie versprach, *alle* Ressourcen optimal freizulegen und einzusetzen, so daß das Problem bürokratischen Handelns lediglich darin bestand, die materiale Rationalität möglichst weitgehend auszuschalten (vgl. *Meurer* 1974: 138 ff.).

Das *Konzept der Systemrationalität* beansprucht bereits definitorisch, Bestandsprobleme, d. h. auch Knappheitsprobleme, umfassend zu berücksichtigen. Trotz der expliziten Einbeziehung der drei genannten Dimensionen ist zu vermuten, daß *Luhmann* die Knappheitsproblematik in allen Dimensionen, vor allem aber in der Sozialdimension, systematisch unterschätzt. Da er keine grundsätzlichen Schranken der politisch-administrativen Steuerungskapazität erkennen kann, reduziert er die Frage der Knappheit auf die allgemeine Feststellung, daß das Ideal des rationalen Systems nie ganz erreicht werden kann (vgl. 1973: 262). Zwar wird *Luhmann* nicht müde, das Komplexitätsproblem auf allen Abstraktionsstufen und in den verschiedensten Themenbereichen zu betonen, doch scheint er funktionierende Problemlösungsstrategien a priori in seinem Ansatz vorgesehen zu haben. Er thematisiert kaum die *Möglichkeit* ökonomischer, ökologischer oder sonstiger Krisen. Gerade dort, wo Autoren wie *Habermas* oder *Offe* die Möglichkeit von Legitimationsproblemen ausmachen, vertritt *Luhmann* recht optimistische Thesen: Normative Strukturen sind den sich aus der Umwelt des politischen Systems ergebenden Problemlagen nachgeordnet. Soweit sie sich im Widerspruch zu Systemerfordernissen bewegen, können sie zum Gegenstand von

Steuerungsleistungen gemacht werden. *Luhmann* spricht in diesem Zusammenhang bezeichnenderweise von Ideologieplanung. Darüber hinaus vertraut er auf die legitimierende Kraft des Wahlverfahrens, dessen Stärke gerade darin liegen soll, daß in der Wahl keine *bestimmten* normativen Zwecksetzungen zur Debatte stehen. „Das politische System muß daher, um durch seine Zwecke die notwendige Unterstützung aktivieren zu können, die Staatsziele so breit und vieldeutig formulieren, daß sie zwar konsensfähig sind, aber als interne Rationalisierungs-, Arbeitsteilungs- und Kontrollstrukturen versagen. Die Staatszwecke sind, mit anderen Worten, für eine ideologische Funktion reserviert; sie dienen in ihrer globalen Fassung nicht als Entscheidungsprogramm.“ (1973: 217)

Das Konzept der *pragmatischen Rationalität* verhält sich zum Knappheitsproblem ambivalent. Auf der einen Seite betont es den Mangel von präzisen Theorien, Informationen, Konsens usw. in bezug auf die Formulierung politischer Alternativen und kommt deshalb zu einer „fragmentierten Politik“ kleiner und mit minimalen Risiken behafteter Schritte. Auf der anderen Seite überschätzt es dennoch die Problemlösungsfähigkeiten des politisch-administrativen Systems mit der Annahme, auf umfassende Problemanalysen und einen langfristigen Horizont verzichten zu können, aber gleichwohl die dann relativ überraschend anstehenden Probleme reaktiv bewältigen zu können. So gesehen erweist sich dieses Konzept als äußerst optimistisch. Trotz der verbalen Betonung des Komplexitätsproblems unterstellt es, daß die bisherige Politik des „Muddling Through“ auch künftigen Problemlagen gerecht wird und daß in einem Prozeß der gegenseitigen Abstimmung (mutual adjustment) eine optimale Lösung zustandekommt, da jedes gesellschaftlich bedeutende Interesse angeblich einen Fürsprecher hat.¹¹⁷

Das Konzept der *diskursiven Rationalität* dagegen konzentriert sich primär auf die Möglichkeit knappen Konsenses unter den Bedingungen einer versperrten Kommunikation und einer entpolitisierten Öffentlichkeit. Darüber hinaus berücksichtigt es jedoch durchaus unter den Stichworten „ökonomische Krise“ und „Rationalitätskrise“ Knappheitsprobleme in der Sach- und Zeitdimension als mögliche Ursache von abgeleiteten Legitimationsproblemen. Dennoch scheint dieser Ansatz die *empirische* Notwendigkeit diskursiver Begründungen zu überschätzen. Gerade die jüngste und zugleich schwerste Rezession der Nachkriegszeit hat gezeigt, daß ökonomische Krisen nicht notwendig in das legitimatorische System durchschlagen müssen. Auch die Kürzung der „wohlfahrtsstaatlichen Ersatzprogrammatik“ (*Habermas*) für eine diskursive Legitimation wirkte sich bislang kaum destabilisierend aus.

2.5.2 „Testverfahren“ politisch-administrativer Rationalität

Unter einem weiteren Gesichtspunkt sollen die betrachteten Rationalitätskonzepte auf verschiedene politisch-administrative Prüfungsverfahren bezogen werden. Hierbei wird auf eine von *Offe* (vgl. 1974) entwickelte Typologie zurückgegriffen. Demnach zeichnet sich für die sozialstaatliche Verwaltungspolitik ein in sich widersprüchlicher Rationalitätsbegriff ab, der sich als ein Testverfahren in drei Stufen beschreiben läßt.

Auf einer ersten Stufe wird das Verwaltungshandeln einem legalen *Richtigkeitstest* unterworfen, indem die Übereinstimmung einer Maßnahme mit den geltenden Rechtsnormen geprüft wird. Rationalitätskriterium ist hier die unverfälschte Normdurchsetzung. Auf einer weiteren Stufe wird in einem funktionalen *Wirksamkeitstest* die Vereinbarkeit der legalen normativen Prämissen der Verwaltung mit den „*funktionalen Erfordernissen* und Bedürfnissen einer hochentwickelten kapitalistischen Industriegesellschaft, insofern jene durch staatliche Verwaltung erfüllt werden müssen“ (ebd. 334), geprüft. Dieses Kriterium richtet sich gleichsam gegen das der legalen Richtigkeit. Nicht die Erfüllung gegebener Normen gilt hier als rational, sondern die „Auswahl *geeigneter* rechtlicher, organisatorischer, personeller Handlungsprämissen wird jetzt zum Problem der Verwaltung“ (ebd. 344). Auf einer dritten Stufe unterliegen die Verwaltungshandlungen einem *politischen Konsenstest*, dessen Kriterien wiederum mit denen der ersten und zweiten Stufe in Konflikt stehen können. Die in der Dienstleistungsfunktion der Verwaltung potentiell angelegte Notwendigkeit zur Berücksichtigung partizipativer Strukturen (vgl. Abschnitt 1.1) beinhaltet nach *Offe* zwei Risiken für die Verwaltungspolitik. Zum einen können sich dadurch Machtstrukturen und Erpressungschancen ergeben, die der Verwaltung widersprüchliche Leistungen abverlangen, so daß sich die entsprechenden Verwaltungsprogramme gegenseitig blockieren oder bestimmte Problemlösungsstrategien nicht zur Durchsetzung kommen. Der Zielkonflikt zwischen ökonomischen und ökologischen Belangen liefert hierfür reiches Anschauungsmaterial. Zum anderen können die Konsensbildungsprozesse einer „bürgerlich“ werdenden Verwaltungspolitik sich verselbständigen und „die Verwaltung unter Prämissen stellen, die sie eindeutig überfordern“ (ebd. 342).

Offe hält eine Schwerpunktverlagerung auf die zweite und dritte Stufe für plausibel und betont, daß diese Stufen keine zeitlich geordnete Abfolge bezeichnen. Die Verwaltungspolitik wird also simultan diesen widersprüchlichen Tests ausgesetzt, ohne daß „ein überwölbendes Rationalitätskriterium in Sicht (wäre), das es erlauben würde, die jeweiligen Prämissen der drei Stufen in ein hierarchisches Verhältnis zu bringen; solange das so ist, sind wir zu dem Schluß berechtigt, daß nur *kontingente* Umstände es sind, die verhindern, daß die Verwaltungspolitik entweder den gesamtgesellschaftlichen

Bedarf an administrativen Steuerungsleistungen oder ihren eigenen Bedarf an konsensgestützten Legitimationen manifest verfehlt.“ (ebd. 344)

Ob die Ausdifferenzierung und zunehmende gegenseitige Abschottung dieser Testverfahren ein Spezifikum kapitalistischer Gesellschaften ist, wie *Offe* mit der Floskel der Kontingenz dieses Phänomens indirekt andeutet, ist m. E. fraglich. Zumindest scheint das isolierte Nebeneinander verschiedener Rationalitätsbegriffe eine Vorbedingung *technokratischer* Politik zu sein, wie sie etwa dem Ansatz von *Luhmann* und *Lindblom* immanent ist. Der in diesen Konzepten sich spiegelnde säkulare Trend zur Abtrennung der Legitimationsfrage vom Inhalt der Politik und zur Reduktion der Legitimität auf Legalität stößt m. E. auf eine systematische Schranke, wie das Anwachsen der Demokratisierungs- und Partizipationsforderungen zeigt.

Versucht man, die erläuterten Rationalitätskonzepte auf die verschiedenen Testverfahren abzubilden, so zeigt sich, daß sie diesen in unterschiedlichem Maße entsprechen. *Offe* hat darauf hingewiesen, daß *Webers* Konzept der bürokratischen Verwaltung auf den legalen Richtigkeitstest zugeschnitten ist. Die in der Auseinandersetzung mit *Weber* entwickelte These, der Idealtypus sei aus der Form der Ordnungsverwaltung abgeleitet, stützt die Aussage *Offes*. Mit dieser Zuordnung des *Weberschen* Konzepts wird zugleich deutlich, daß der bürokratische Idealtypus die Fragen der funktionalen Wirksamkeit und des politischen Konsensus vernachlässigt.

Luhmanns Systemrationalität und *Poppers* bzw. *Lindbloms* pragmatische Rationalität setzen m. E. in erster Linie auf der Stufe des funktionalen Wirksamkeitstests an, nehmen damit jedoch spezifische Blickverengungen in Kauf. Zumindest zeigte die Analyse bei *Luhmann*, daß das Konsensproblem unterbewertet wird.¹¹⁸ Dies betrifft sowohl das Problem der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen als auch die Variationsspielräume bei der Gesetzgebung. An verschiedenen Stellen seiner Schriften betont *Luhmann* die Vorteile des positiven Rechts, das eine flexible Normsetzung gemäß den jeweiligen funktionalen Erfordernissen ermögliche. An keiner Stelle macht er sich jedoch die Mühe, den tatsächlichen Spielraum bei der Normsetzung zu überprüfen. Gerade hier zeigt sich m. E. eine doppelte Sperre. Zum einen haben viele Normen einen wertgebundenen Gehalt, der nicht beliebig variabel und kaum administrativ steuerbar und verfügbar ist. Zum anderen begrenzen die Machtpositionen der Interessengruppen die Flexibilität der Normsetzung und verhindern damit oft eine adäquate Problemlösung.

Auch *Lindbloms* harmonistische Annahme, alle legitimen Interessen fänden einen Weg der Durchsetzung und Befriedigung, deutet auf eine Mißachtung des Konsensproblems. Gerade die gesellschaftlichen Gruppen, die sich als zu schwach erweisen, ihre Interessen durchzusetzen, können auch die Konsensfrage kaum öffentlichkeitswirksam stellen. Aus dieser Ohnmacht kann jedoch keine Zustimmung abgeleitet werden.

Das Konzept der diskursiven Rationalität dagegen rückt die Konsensfrage in den Vordergrund, vernachlässigt jedoch die Ebene der funktionalen Wirksamkeit. Dies gilt zumindest für den Aspekt vordergründiger Effizienz, d. h. unter einem kurzfristigen Zeithorizont. Gerade aus diesem Blickwinkel beziehen technokratisch orientierte Planer ihr Argument, Partizipation sei zwar schön und gut, erhöhe jedoch die Reibungsverluste und verzögere notwendige Problemlösungen. Die Frage, ob sich nicht die Erfordernisse politischer Zustimmung und *langfristiger* Funktionalität eher decken als ausschließen, bleibt jedoch außerhalb des Blickfeldes, solange politische Kriterien der Stimmen- und Postenmaximierung dominieren. Ob also die von *Offe* angeführten Rationalitätskriterien auch zu einer widersprüchlichen und instabilen Politik führen, läßt sich m. E. nicht aus einem Hypothesenrahmen „ableiten“, sondern wäre empirisch zu belegen.¹¹⁹ Die Verwaltungspolitik kann im einzelnen simultan den genannten Tests genügen oder nicht genügen. Erst im zweiten Fall stehen diese Rationalitätskriterien in einer solchen Weise im Widerspruch, daß sie sich gegenseitig ausschließen und somit eine krisenhafte Entwicklung eingeleitet wird. Die Rationalität der Verwaltungspolitik müßte sich also daran bemessen, inwieweit es gelingt, die drei genannten Kriterien in ein solches Verhältnis zueinander zu bringen, daß sie sich nicht gegenseitig ausschließen, sondern Handlungsmöglichkeiten erhalten. Dies kann nur so geschehen, daß sich das politisch-administrative System auf allen drei Ebenen Spielräume sichert und damit auch die sich aus ihrem Zusammenwirken ergebende Handlungsautonomie wahrt oder ausweitet. Somit rücken die einschränkenden Bedingungen einer solchen Strategie ins Blickfeld. Am Beispiel der politischen Planung soll diesen beiden Fragen im dritten Kapitel nachgegangen werden. Zuvor werden jedoch die bisher diskutierten Rationalitätskonzepte in Form einer schematischen Zusammenfassung einander gegenübergestellt.

2.5.3 Synopse

Um einen vergleichenden Überblick zu erleichtern, werden im nachstehenden Schema die angesprochenen Rationalitätskonzepte im Hinblick auf eine ganze Reihe von Untersuchungskriterien verglichen. Einige Eintragungen ergeben sich nicht unmittelbar aus der bisherigen Analyse, sondern sind das Ergebnis einer ausführlicheren Quellenlektüre, die hier nicht mehr im einzelnen belegt wird. Zudem beinhaltet diese Form der Darstellung gewisse Vereinfachungen und Zuspitzungen.

Schema: *Konzepte politisch-administrativer Rationalität*

Rationalitätstypus	Zwekrationalität	System-rationalität	inkrementale Rationalität	diskursive Rationalität
Kriterium	Weber	Luhmann	Lindblom (Popper)	Habermas
theoretischer Bezugspunkt	optimale Organisation der Mittel zur Erreichung gegebener Zwecke	Kongruenz von Funktion und Struktur durch Reduktion von Komplexität	crisis-management; orientiert am Status quo	Verallgemeinerungsfähigkeit von Interessen
Steuerungs-kapazität	prinzipiell unbegrenzt	prinzipiell unbegrenzt	strukturell eng begrenzt	strukturell eng begrenzt
Handlungs-impuls	Änderung der Zwecke	Bestands-problem	Stabilisie-rungsproblem	Legitimations-problem, Moti-vationsproblem
Entscheidungs-verfahren	Befehl	Suche funk-tionaler Äquivalenzen u. Entschei-dung auf der Ebene der Folgeprobleme	muddling through bargaining	Diskurs
Planungsform (Präferenz)		Konditional-planung	keine Planung	rational-kom-prehensive Planung (Pro-grammplanung)
Verhältnis Politik— Verwaltung	Trennung von zwecksetzender Politik und aus-führender Ver-waltung	funktionale Differenzie-rung von leg-itimitäts-erzeugender Politik und entscheidungs-produzieren-der Verwaltung	Verschrän-kung von Po-litik u. Ver-waltung durch Ver-bindung means and ends bzw. politics and policy	Verschränkung von Politik u. Verwaltung
Verhältnis Publikum— Verwaltung	Herrschaft auf der Basis legaler Gewalt	dominante Kom-munikations-richtung von unten nach oben, aber keine Partizipation	pluralisti-sche Einfluß-nahme	Partizipation auf diskursi-ver Basis
Organisation der Binnen-struktur	Hierarchie, Unpersönlichkeit, Regelmäßigkeit	aufgelockerte Hierarchie (line-staff); Anwendung von gegen-läufiger Macht	aufgelockerte Hierarchie, Betonung informaler Beziehungen	
Behandlung normativer Fragen	außerhalb der Verwaltung durch politische Dezipion	opportune Handhabung innerhalb und außerhalb der Verwaltung	tendenziell ausge-klammert durch "frag-mentarische Analyse"	diskursive Behandlung; Kriterium: Ver-allgemeinerungs-fähigkeit von Interessen
dominantes Testverfahren	legaler Richtig-keitstest	funktionaler Wirksamkeitstest	trial and error	politischer Konsenstest

3. ZUR PRAXIS POLITISCHER PLANUNG IN DER BUNDESREPUBLIK

Obwohl eine extensive Praxis politisch-administrativer Planung in der Bundesrepublik erst in der zweiten Hälfte ihres bisherigen Bestehens festzustellen ist, so ist doch dieses Feld kaum mehr zu überschauen. Hier kann es nur darum gehen, die großen Entwicklungslinien nachzuzeichnen und an Hand ausgewählter Beispiele zu verdeutlichen. In Fortsetzung der Argumentation dieser Arbeit sollen dabei jene Aspekte hervorgehoben werden, die für die Frage nach den sachlichen und legitimatorischen Defiziten politischer Planung von Bedeutung sind. Die Darstellung wird sich in ihrem konkreteren Teil auf die Planungsversuche im Bundeskanzleramt konzentrieren. Die der politisch-administrativen Planung immanente Tendenz zur Zentralisierung lenkt den Blick zwangsläufig auf die Schaltstellen der wichtigsten Informations- und Entscheidungskanäle. In dieser Logik liegt auch die Erklärung, warum gerade im Bundeskanzleramt frühzeitige und intensive Bemühungen einsetzten, umfassende Planungssysteme zu etablieren. Diese Versuche einer aktiven und zukunftsorientierten Gestaltung der Politik spiegeln sich auch in repräsentativer Weise bei der Langzeitplanung der SPD sowie bei verschiedenen Reformprogrammen auf Bundesebene. Auf diese Beispiele wird allerdings eher kursorisch eingegangen werden. Der dritte Teil des Kapitels zielt auf eine Restriktionsanalyse politisch-administrativer Planung, die sich aufgrund ihres systematischen Anspruchs von konkreten Einzelproblemen löst bzw. diese nur illustrativ heranzieht.

3.1. Von der Planungspublie zur Planungseuphorie

Bereits in der Einleitung dieses Buches wurde angedeutet, daß der Planungsgedanke während der Phase des Kalten Krieges aus einer überwiegend ideologisch motivierten Haltung strikt zurückgewiesen wurde (vgl. *Harnischfeger* 1969: 11 f.; *Lenk* 1966: 364 ff.). Diese Ablehnung bezog sich in erster Linie auf die Wirtschaftspolitik. Die neoliberalen Positionen von *Walter Eucken* und *Müller-Armack* konnten sich in den Nachkriegsjahren durchsetzen und unter dem Einfluß *Ludwig Erhards* in die Praxis umgesetzt werden. Die Wirtschaftspolitik beschränkte sich noch in der ersten Hälfte der 60er Jahre auf eine „kurzfristige konjunkturpolitische Planung“. Eine „längerfristige Programmierung“, worunter bezeichnenderweise schon ein Zeithorizont von vier Jahren gerechnet wurde, galt führenden Wirtschaftspolitikern als unannehmbar (vgl. *Müller-Armack* in *Plitzko* 1964: 42). Die

spezifische Situation der Bundesrepublik im Spannungsfeld zwischen Ost und West, die historische Erfahrung, daß planwirtschaftliche Strukturen mit Not- und Krisenzeiten verbunden waren, schließlich die politische, ökonomische und ideologische Konkurrenz mit einem zweiten deutschen Staat bewirkten eine Befangenheit in einer dualistischen Perspektive: hier Marktwirtschaft, dort Zentralverwaltungswirtschaft. Planungstendenzen in den USA, in Frankreich, den Niederlanden und auch in der EWG¹²⁰ wirkten zwar irritierend. Jedoch schien der ökonomische Erfolg, das „deutsche Wirtschaftswunder“, zumindest für die 50er Jahre das wirtschaftspolitische Konzept der Bundesrepublik zu bestätigen.

Tagungen in den Jahren 1963/64 zu Themen wie „Planung ohne Planwirtschaft“¹²¹ oder „Planung in der freien Marktwirtschaft“¹²² spiegelten die Auffassungen von führenden Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft und dokumentierten zugleich den Stand der Planungsdiskussion und Planungspraxis in anderen westlichen Demokratien. Abgesehen von wenigen Nationalökonomien¹²³ äußerten sich die meisten Teilnehmer aus der Bundesrepublik skeptisch oder ablehnend gegenüber einer staatlichen Planungstätigkeit, obgleich ohnehin nur die Form von Rahmenplänen zur Debatte stand. Kennzeichnend für die vorherrschende Entweder-Oder-Position, die bereits bei *Eucken* theoretisch vorformuliert worden war, ist ein Diskussionsbeitrag von Prof. *Müller-Armack*, dem damaligen Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium: „Setzt sich der staatliche Rahmenplan durch, dann kommen wir in der Tat zu einer Planung *mit* Planwirtschaft . . . Oder aber, es setzt sich der private Sektor durch (mit betriebswirtschaftlicher Planung, der Verf.) . . . Oder aber es setzt sich kein Plan durch. Dann haben wir ein Zwischensystem, das glaube ich, schlechter ist, als die beiden Alternativen, die ich eben nannte.“ (in: *Plitzko* 1964: 42 f.).

Entsprach diese puristische Haltung ohnehin nicht der bestehenden Praxis in einzelnen Teilbereichen der Wirtschaft (z. B. Eisen- und Stahlindustrie, Elektrizitätswirtschaft, Kohlenbergbau, Forschungsplanung), so wurde sie spätestens mit der Rezession von 1966/67 ad acta gelegt (vgl. *Schatz* 1973: 9 f.). Die Bundesrepublik war schrittweise in eine Steuerungskrise geraten. Die durchschnittlichen Wachstumsraten zwischen 1960 und 1966 erreichten nicht annähernd das Maß zwischen 1950 und 1960. In den Jahren 1965 und 1966 gingen die Investitionen rapide zurück (vgl. *Glastetter* 1977: 113 ff.).

Die Verschärfung ökonomischer Probleme wurde begleitet von einer inneren Führungskrise, wie sie *Schatz* skizziert hat. Das Wahlergebnis von 1961 und der nachfolgende Koalitionsvertrag mit der FDP schwächte die bis dahin absolut dominierende Stellung von *Konrad Adenauer*. Die Ressorts gewannen an Eigendynamik und konnten vor allem unter der Regierung *Erhard* nicht mehr zureichend koordiniert werden (vgl. *Schatz* 1973: 18). Die Desintegrationstendenzen in Bundesregierung und Bundesverwaltung begünstigten

den Partikularismus der Fachministerien sowie die enge Verflechtung zwischen einzelnen Ressorts und komplementären Interessengruppen. Eine Folge davon war die Aufblähung der öffentlichen Haushalte, die zudem durch das System der Bund-Länder-Finanzierung verstärkt wurde. Versuche einer Gegensteuerung (mehrjährige Haushaltsvorausschau, Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Ausschuß für Organisationsfragen) hatten unverbindlichen Charakter und blieben damit wirkungslos.

Die Krise von 1966/67 manifestierte sich als ökonomische Rezession, durch den Sturz von Bundeskanzler *Erhard*, den Zulauf für rechtsradikale Gruppen und Parteien und schließlich durch die studentisch geprägte „außerparlamentarische Opposition“. In Reaktion auf die ökonomische Problemlage konnten sich planerische Strukturen auf breiter Front durchsetzen. Hierzu gehörte die „gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung“ (Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum, Konzertierte Aktion), die mittelfristige Finanzplanung, das Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung 1968—1972 („Leber-Plan“), Pläne im Bereich der Bildungs-, Forschungs- und Gesundheitspolitik, das Umweltprogramm und das Bundesraumordnungsprogramm, Landesentwicklungsprogramme, Regionalplanungen und Stadtentwicklungsprogramme, um nur die wichtigsten Vorhaben zu nennen. Der bisherige „Flickenteppich von Interessen- und Ressortkompromissen“, wie es Bundeskanzler *Kiesinger* in seiner Regierungserklärung vom 13. Dezember 1966 formuliert hatte, sollte der Vergangenheit angehören.

Schatz unterscheidet in einer 1973 erschienenen Veröffentlichung über die politische Planung auf Bundesebene zwischen drei Etappen:

- eine erste, „vorplanerische“ Phase bis zum Sturz der Regierung *Erhard*, gekennzeichnet durch krisenhafte Entwicklungen der Umwelt und Veränderungen im Regierungs- und Verwaltungsapparat, „die im Effekt zu einer Beschleunigung und Verstärkung der Krise beigetragen haben“ (1973:10);
- eine Phase während der Regierungsperiode der Großen Koalition, in der „die ‚gesamtwirtschaftliche Rahmenplanung‘ und die ‚mittelfristige Finanzplanung‘ eingeführt und in den Fachressorts erste Planungskapazitäten geschaffen wurden“ (ebd.);
- eine dritte Phase bis zum Ende der ersten Regierung *Brandt-Scheel*, „die sich vor allem durch erste Ansätze zu einer mittel- und langfristigen ‚Aufgabenplanung‘ auszeichnet“ (ebd. 10 f.).

Symptomatisch für die zweite und dritte Phase war eine allgemeine Planungseuphorie, die sowohl im Bundeskanzleramt als auch bei unteren Verwaltungsbehörden wie z. B. den Stadtentwicklungsreferaten anzutreffen war. Die prinzipiellen Vorbehalte gegen Planungsinstrumente waren geschwunden. Die überfälligen Strukturreformen drängten nach einer raschen Verwirklichung. Ansehnliche Investitions- und Wachstumsraten verspra-

chen die materielle Absicherung der ehrgeizigen Programme. Vielen erschien die Wirtschaftskrise von 1966/67 als eine Art Betriebsunfall, der durch das verbesserte Steuerungsinstrumentarium für die Zukunft als unwahrscheinlich galt. Man glaubte, sich an der Schwelle einer neuen Rationalitätsstufe, der Verwissenschaftlichung der Politik, zu befinden. Wissenschaftliche Erkenntnisse und Methoden sowie moderne Systeme der Datenverarbeitung¹²⁴ hielten verstärkt Einzug in das politisch-administrative System. Fachwissenschaftler der verschiedensten Disziplinen wurden in die Verwaltung integriert oder standen in enger Kooperation mit politischen Planern. Eine interministerielle Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren (1969), eine Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts (1970) und eine Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel (1971) wurden ins Leben gerufen.

Wirtschaftliches Fundament aller Reformprogramme sollte eine Politik der „new economics“ — selbst wiederum ein genuiner Planungsbereich — sein. Nach dieser Zielvorstellung war es Aufgabe des politisch-administrativen Systems, makropolitische Rahmengrößen zu planen und zu steuern mittels globaler wirtschaftspolitischer Instrumente (Finanzpolitik, Kreditpolitik, Einkommenspolitik und z. T. auch Wechselkurspolitik). Die Entscheidungen und Handlungen der privaten Wirtschaftssubjekte dagegen sollten innerhalb der gesamtwirtschaftlichen Rahmenplanung durch den Marktmechanismus geleitet werden.

Beispiel: Bundeskanzleramt

Anspruchsvolle Pläne und Reformprogramme, wie sie verstärkt ab der Phase der Großen Koalition formuliert worden waren, blieben keineswegs auf den Kompetenzbereich des Bundes beschränkt. Allerdings waren hier die programmatischen Ziele wohl besonders hoch gesteckt. Die Planungsversuche im Bundeskanzleramt dokumentierten am deutlichsten die Bestrebungen, alle Politikbereiche systematisch zu durchdringen und zu einem homogenen Gesamtkonzept zu vereinigen.¹²⁵ Ausgangspunkt dieser Bemühungen war die Überlegung, daß die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers „heute letztlich Instrument übergeordneter Planung sein (muß)“ (*Waterkamp* 1974: 310).

Bereits während der Amtszeit von Bundeskanzler *Kiesinger* wurde im Kanzleramt ein erster Anlauf zu einer systematischen Aufgabenplanung unternommen (vgl. *Schatz* 1973: 26 f.). Es fehlte jedoch die entscheidende Unterstützung durch die verschiedenen Fachministerien und auch durch das eigene Haus, so daß sich die Tätigkeit des Anfang 1967 eingerichteten Planungsstabes¹²⁶ bald darauf reduzierte, die einzelnen Streitpunkte zu schlichten,

„die im horizontalen Prozeß der ‚Negativ-Koordinierung‘ zwischen den Ressorts nicht geklärt werden konnten“ (ebd. 27; vgl. auch *Bebermeyer* 1974: 29 ff.).

Unabhängig von diesem Experiment entwickelte sich 1966/67 in der SPD eine Initiative zu einer umfassenden Reorganisation der Bundesregierung, die vor allem von *Willy Brandt* und *Horst Ehmke* gestützt wurde. Sie wurde vom Bundeskanzler aufgegriffen. Nach einigen interministeriellen Kompetenzstreitigkeiten wurde schließlich im Dezember 1968 durch Bundeskanzler *Kiesinger* der „Kabinettsausschuß für die Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung“ gebildet, welcher wiederum die „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern“ einsetzte. In einem ersten Bericht vom August 1969 legte die Projektgruppe eine Reihe von Reformvorschlägen vor, die weitgehend auf organisatorische Verbesserungen abzielten, jedoch auch implizit die Zielvorstellung einer „inhaltlich kohärenten und innovativen Politik“ (*Schatz* 1973: 32) enthielten. Der weiterreichende Auftrag der Projektgruppe bestand darin, „umfassende Reformvorschläge mit dem Ziel zu veranlassen, bessere personelle und organisatorische Voraussetzungen für die Ausarbeitung und erfolgreiche Durchführung einer politischen Gesamtkonzeption zu schaffen“ (zit. nach *Lepper* 1976: 481). Im Rahmen dieser Aufgabe sollten die Arbeiten der Projektgruppe zudem mit den Bemühungen um eine Parlamentsreform und entsprechenden Bestrebungen in den Bundesländern koordiniert werden (vgl. ebd.).

Das Ergebnis der Bundestagswahl von 1969 bestätigte den vor allem von der SPD eingeschlagenen Kurs der „inneren Reformen“. Unter *Horst Ehmke*, dem neuen Leiter des Bundeskanzleramtes im Ministerrang, wurden die Planungskapazitäten des Amtes entscheidend ausgebaut. Ziel war eine möglichst frühzeitige und vollständige Erfassung, Koordination und Kontrolle der Pläne aller Ressorts. Durch eine Reihe von Neuerungen, die zu einem guten Teil auf Überlegungen der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform zurückgingen, sollte diese Aufgabenstellung erfüllt werden:

- Der bisher relativ unbedeutende Planungsstab¹²⁷ des Amtes wurde zu einer *Planungsabteilung* ausgebaut mit dem Auftrag, längerfristige Programme der Bundesregierung zu entwickeln und zu verwirklichen. Die Struktur wurde auf eine „Querschnittsfunktion“ ähnlich den Grundsatzabteilungen großer Ressorts ausgerichtet.
- Auf Anregung der Projektkommission konstituierte sich ein Gremium von *Planungsbeauftragten* der Ressorts mit dem Ziel, „die Vorhaben der Bundesregierung zu einem möglichst frühen Zeitpunkt unter inhaltlichen, zeitlichen und finanziellen Prioritätsgesichtspunkten“ zu koordinieren.
- Mit Jahresbeginn 1970 wurde ein *Informationssystem* zur Erfassung der laufenden Programme und Vorhaben eingeführt. Auf Datenblättern vermittelten sich die einzelnen Ressorts im Austauschverfahren ihre Pläne.

Das Finanzministerium erfaßte diese unter dem Gesichtspunkt finanzieller Auswirkungen. Der Planungsstab des Kanzleramtes erstellte eine systematische Übersicht und sicherte die Abspeicherung und Abrufmöglichkeit über EDV-Anlagen. Dieses Informationssystem sollte über eine Halbjahreszeitplanung schrittweise bis zu einer Erfassung aller langfristigen Pläne mit einer Reichweite von 15 Jahren ausgebaut werden.

Bebermayer faßt unter dem Oberbegriff „Frühkoordinierung“ folgende Funktionen des Informationssystems zusammen, die auch für Planungsprozesse in anderen Bereichen von prinzipieller Bedeutung sind:

- „Erkennen und Beseitigen von Zielkonflikten,
- Überprüfung der Vereinbarkeit mit der politischen Zielsetzung der Regierung,
- Aufzeigen politischer oder sachlicher Alternativen,
- Überprüfen sachlicher Vereinbarkeit,
- Einordnen und Sicherung funktionaler Zusammenhänge,
- Setzen von zeitlichen, sachlichen, politischen und finanziellen Prioritäten.“ (1970: 724)

Die Erfahrungen mit dem Instrumentarium der Finanzplanung hatten bereits um das Jahr 1970 gezeigt, daß dadurch im wesentlichen lediglich bestehende Strukturen mittelfristig festgeschrieben wurden. Die Ankündigung, im Rahmen des Finanzplanungsrates einen „Arbeitskreis Bedarfsschätzung“ einzurichten mit der Aufgabe, den öffentlichen Finanzbedarf bis 1980 festzustellen und daraus eine Prioritätenliste abzuleiten, mobilisierte die „Aufgabenplaner“ im Bundeskanzleramt. Die Planungsabteilung des Amtes ergriff nun die Initiative für eine längerfristige Aufgabenplanung, zumal auch in den Fachministerien¹²⁸ und im Bund-Länder-Bereich eine mittel- und langfristige Programmplanung angelaufen war, der das Kanzleramt nicht passiv gegenüberstehen wollte. Diese Aufgabenplanung sollte in einem ersten Schritt eine „grobe, aber ‚flächendeckende‘ Bestandsaufnahme der Aufgaben und Ressourcen für den Zeitraum von 1976 bis 1985“ (*Schatz* 1973: 38) durchführen. Ein zweiter Arbeitsschritt sollte die Lücken, d. h. nicht berücksichtigte gesellschaftliche Bedürfnisse, ermitteln und programmatisch abdecken. Schließlich war auf einer dritten Stufe vorgesehen, die bisherigen Zielsetzungen und Festlegungen der Ressourcen im Hinblick auf mögliche Alternativen und Zieländerungen zu untersuchen.

Zur Erfüllung dieses Funktionskataloges wurden sieben Planungsgruppen mit jeweils spezifischen Themen eingesetzt (vgl. *Bebermayer* 1974: 74 ff.). Jede dieser Projektgruppen bestand aus 6 bis 13 Fachbeamten aus den Ressorts sowie einem Gruppensekretär und einem wissenschaftlichen Mitarbeiter aus dem Kanzleramt. Die Gruppen legten im Juni 1971 einen Zwischenbericht vor. Auf dieser Grundlage wurde von den Verantwortlichen im Bundeskanzleramt, in den Bundesressorts und den Staats- und Senatskanz-

leien der Länder beschlossen, das Vorhaben mit reduzierten Ansprüchen als gemeinsames Bund-Länder-Projekt („Gesamtproblemanalyse der öffentlichen Aufgaben von 1976 bis 1985“) fortzuführen (vgl. *Halstenberg* 1974: 200 ff.). Im Mai 1972 schlossen die Planungsgruppen einen ersten umfangreichen „Sachstandsbericht“ ab, der eine ganze Reihe von Problemen der Informationsbeschaffung, der Koordination und der Planungsmethoden von Bundes- und Länderinstanzen freilegte.

3.2 Von der Planungseuphorie zur Ernüchterung

Die weitere Darstellung knüpft an die Planungsversuche im Bundeskanzleramt an und verfolgt deren Verlauf bis 1974. Die sich hier abzeichnenden Schwierigkeiten sind jedoch allgemeiner Natur und kehren bei zahlreichen anderen Reformvorhaben und Programmen wieder. Hierzu werden einige Hinweise gegeben, die die Durchsetzung einer realistischeren oder auch resignativen Perspektive belegen.

Die Ablösung der Planungseuphorie durch eine pragmatische Ausrichtung am Machbaren war im Bundeskanzleramt besonders abrupt, ist jedoch nur Ausdruck einer generellen Tendenzwende zum Planungsrealismus bzw. Planungsskeptizismus.¹²⁹ Auch bei den Fachplanungen in Bundes- und Landesministerien, im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, bei den Landesentwicklungsprogrammen, den Regionalplanungen und den Stadtentwicklungsplanungen wurden hochgesteckte Erwartungen schrittweise gedämpft. Wenn auch heute die prinzipielle Notwendigkeit von Planung unbestritten ist und vermutlich mehr denn je geplant wird, so sind doch die Programme in ihrer Zielbestimmung offener und diffuser, in ihrem Verbindlichkeitsgrad abgeschwächt und in der Einschätzung der Ressourcen und der möglichen Konfliktpotentiale realistischer.

Ähnlich wie bei den Planungsversuchen im Bundeskanzleramt zeigten sich auch auf anderen Planungsebenen und Planungssektoren massive Ziel- und Interessenkonflikte. Hierbei verliefen die Fronten nicht nur horizontal zwischen den verschiedenen Ressorts (z. B. Wirtschaftsministerium versus Arbeitsministerium) oder vertikal zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen, sondern bereits innerhalb der Ressorts zwischen einzelnen Fachabteilungen oder zwischen diesen und der Planungsabteilung.¹³⁰

Neben den Koordinationsproblemen innerhalb der Regierungen und Verwaltungen¹³¹ ergaben sich teilweise Differenzen zwischen Regierung und Parlament (insbesondere der parlamentarischen Opposition) und schließlich auch mit den von Planungen Betroffenen. Zwar regte sich bei den Planungs-

versuchen im Bundeskanzleramt kaum Widerstand von seiten der Öffentlichkeit oder organisierter Interessengruppen. Doch zeichneten sich insbesondere auf den unteren Verwaltungsebenen Gegensätze zwischen der planenden Verwaltung und den davon betroffenen Bürgern ab. Dies zeigte sich teilweise bei der Realisierung der Landesentwicklungsprogramme, am deutlichsten jedoch bei den kommunalen Planungen, wo zahlreiche Projekte durch den entschiedenen Widerstand der Bevölkerung modifiziert oder zu Fall gebracht wurden.

Viele Pläne auf und unterhalb der Landesebene wurden in der Phase innerer Reformen etwa in der Zeit zwischen 1968 und 1971 verabschiedet, wobei die Vorarbeiten teilweise weit zurückreichten.¹³² Die Verwirklichung dieser Programme fiel aufgrund der mittel- bzw. langfristigen Laufzeit allerdings in eine Phase, die durch eine anhaltende wirtschaftliche Rezession, eine außergewöhnlich hohe Verschuldung der öffentlichen Hand, eine allgemeiner Reformmüdigkeit, einen verschärften Gegensatz zwischen sozialliberaler Mehrheit im Bundestag und christdemokratischer Mehrheit im Bundesrat sowie durch den wachsenden Widerstand von Bürgerinitiativen und innerparteilichen Gruppierungen gegen primär quantitativ ausgerichtete Planungen gekennzeichnet war. Deshalb war es wenig verwunderlich, daß Politiker die einst stolz präsentierten Pläne zunehmend als Hemmschuh empfanden und sie je nach Lage der Dinge umschreiben, abschwächen¹³³ oder kurzerhand in Vergessenheit geraten ließen. Die Schwierigkeiten bei der Implementierung von Plänen sollen an Hand weniger, allerdings durchaus bedeutsamer Fallbeispiele veranschaulicht werden.

3.2.1 Beispiel: Bundeskanzleramt

Bereits die Bemühungen unter Bundeskanzler *Kiesinger*, einen Planungsstab außerhalb der hierarchischen Linie aufzubauen, waren auf große Widerstände gestoßen. Die Ministerien und die Fachabteilungen im Bundeskanzleramt fürchteten um die Beeinträchtigung ihrer herkömmlichen Amtswege und Kompetenzen. In einer Art passiven Widerstands behinderten sie deshalb die Einrichtung und Tätigkeit des Planungsstabes, indem sie qualifiziertes Personal und auch Informationen für den Planungsstab zurückhielten. Auch der Wunsch, den Planungsstab durch ein „Wissenschaftliches Sachverständigen-gremium“ zu ergänzen, erwies sich als äußerst schwierig. Hinzu kam die mangelnde Unterstützung durch den Bundeskanzler und den beamteten Staatssekretär im Kanzleramt. Damit konnte der Stab der ihm zugeordneten Aufgabe, konzeptionelle Vorstellungen im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers zu entwickeln, nur ungenügend nachkommen. Während *Schatz* zusammenfassend von einem „mißlungenen Versuch

zur Schaffung von Aufgabenplanungskapazitäten im Bundeskanzleramt“ (1973: 26) spricht, kommt *Bebermeyer*, selbst ehemaliges Mitglied dieses Planungsstabes, zu einer positiveren Einschätzung: „Trotz dieser Widerstände leistete der Planungsstab mit seinen wenigen Leuten eine bemerkenswerte Arbeit.“ (1974: 31 f.)

Die unter Bundeskanzler *Brandt* intensiv vorangetriebenen Planungsversuche waren vor allem durch den engagierten Einsatz des neuen Chefs des Bundeskanzleramtes *Horst Ehmke* und des Leiters der neugebildeten Planungsabteilung *Reimut Jochimsen* zunächst erfolgreich. Allerdings zeichneten sich auch hier bald einzelne Schwierigkeiten ab, die sich zunehmend verdichteten. Die anfangs positiv beurteilte Einführung der Datenblätter als Bestandteil des umfassenden Informationssystems stieß bald auf Kritik von seiten der Fachreferate, weil einzelne Kriterien für die Erfassung von Programmen unklar blieben und allzu häufige Änderungen der Datenblätter erfolgten. Die latenten Gegensätze zwischen dem Bundeskanzleramt und den Ministerien wurden spätestens dann manifest, als die Planungsabteilung im Kanzleramt aufgrund der erfaßten Ressortvorhaben eine Prioritätensetzung vornahm und hierbei das Gremium der Planungsbeauftragten umging. Es kam zu einem offenen Eklat. In Reaktion darauf wurden alle durch die Datenblätter zu erfassenden Vorhaben und Pläne nur nach Kenntnisnahme durch den jeweiligen Staatssekretär bzw. den Minister weitergeleitet — oder auch verzögert oder gar zurückgehalten. Damit konnte sich das Kanzleramt nicht länger ein authentisches Bild über die Vorhaben der Ressorts verschaffen. Ohnehin fehlten im Kanzleramt Kapazitäten für eine gründliche Bewertung der einzelnen Pläne, so daß das Projekt der Frühkoordinierung faktisch eher zu einer Form der Buchhaltung herabgestuft wurde. Zudem verstärkte sich in Regierungskreisen die vorhandene Skepsis gegenüber einer längerfristigen Fixierung von politischen Prioritäten, nachdem die Opposition mit zwei Großen Anfragen detaillierte Auskünfte über das System der Frühkoordinierung verlangt und dadurch wichtige Arbeitskapazitäten gebunden hatte. Eine Offenlegung aller Pläne hätte zugleich eine politische Festlegung, somit die exakte Überprüfbarkeit von Erfolg oder Mißerfolg der Regierungsprogramme bedeutet.

In enger Verbindung mit der Kritik am Informationssystem wurden auch die Ansprüche an das Gremium der Planungsbeauftragten heruntergeschraubt. Es kam zu keiner verbindlichen Festlegung der Funktionen der Planungsbeauftragten, sondern lediglich zu einer Aufgabenbeschreibung in Form einer Arbeitsvorlage. Auch der Status der Planungsbeauftragten spiegelte die Schwäche dieser Institution. Es handelte sich durchwegs um Abteilungsleiter aus den Ministerien, die aus Abteilungen unterschiedlichen Zuschnitts und Gewichts stammten (Fachabteilungen, Verwaltungsabteilungen, Grundsatzabteilungen, Planungsabteilungen) und neben ihrem genuine Aufgabenbereich die neue Funktion zusätzlich wahrnehmen mußten (vgl. *Beber-*

meyer 1974: 54 f.). Trotz des unkonventionellen Systems der Planungsbeauftragten erfolgten in den Ressorts kaum strukturelle Anpassungen (vgl. ebd. 55). Dadurch wurde die neue Institution eher zu einem Fremdkörper im herkömmlichen Verfahrensablauf. Somit war es fast zwangsläufig, daß das Vorhaben, „die Projekte der Ressorts unter inhaltlichen, zeitlichen und finanziellen Prioritätsgesichtspunkten zu Arbeitsprogrammen der Bundesregierung zusammenzufassen . . .“ (Horst Ehmke, zit. nach ebd., Anm. 58), an dem strukturellen Widerspruch zwischen innovationsfreudigen Planern einerseits und klassischen Bürokraten andererseits scheitern mußte.

Auch das ehrgeizigste Projekt des Bundeskanzleramts, die *längerfristige Aufgabenplanung* im Verbund mit den Ländern, überforderte die bestehenden Organisationsstrukturen und Denkweisen. Die Einrichtung der sieben Projektgruppen unter der Verantwortung der Planungsbeauftragten im Frühjahr 1971 erfolgte bereits in einer Phase, in der die Fachministerien aufgrund der Erfahrungen mit dem System der Frühkoordinierung sorgsam um ihre Eigenständigkeit wachten.

Die Arbeitskapazitäten der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt wurden auf die neue Aufgabe konzentriert, was auf Kosten des bereits laufenden Projekts der Frühkoordinierung ging. Auch die daraufhin einsetzende Beteiligung und Zuarbeit durch die Fachabteilungen im Kanzleramt konnte keine spürbare Entlastung bringen. Die Fachministerien begegneten der Planungsaktivität im Kanzleramt mit zunehmender Reserviertheit, zumal auch im Zuge der Aufgabenplanung einzelne Fachplanungen der Ministerien hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, ihrer Mängel und Lücken zur Debatte gestellt werden sollten. Zwischen den Aufgabenbereichen der sieben Planungsgruppen und den bereits bestehenden Gremien zur Fachplanung in den Ministerialverwaltungen kam es notwendig zu Überschneidungen und Rivalitäten. Somit hielt sich das Interesse und die Unterstützung der Ressorts für eine Integration aller Einzelplanungen in engen Grenzen. Personalanforderungen für die Planungsgruppen wurden weitgehend blockiert oder die zugewiesenen Fachbeamten nur für einen Bruchteil ihrer Arbeitszeit freigestellt. Ebenso restriktiv wurde die Weitergabe von Informationen und Unterlagen an die Planungsgruppen gehandhabt.

Das Bundeskanzleramt suchte angesichts dieser mangelhaften Zusammenarbeit auf horizontaler Ebene die Unterstützung der Bundesländer. Im Juni 1971 vereinbarte es mit den Staats- und Senatskanzleien ein „*Arbeitsprogramm für eine längerfristige Aufgabenanalyse*“, die „sowohl dem Bund wie den Ländern Orientierungshilfen für die eigenen längerfristigen Planungen, insbesondere für Entscheidungen über Ziele sowie über aufgabengerechte Finanzverteilungen geben (soll)“¹³⁴. In der Formulierung „Orientierungshilfen“ wird bereits der verringerte Anspruch deutlich, der auch den Vorstellungen der Bundesministerien entgegenkam. Ein konkretes Arbeitsergebnis war

der Sachstandsbericht („Erster Bericht“) vom Mai 1972. Er enthielt sowohl konstruktive Vorschläge für die Arbeit der Planungsgruppen als auch eine Fülle von Anregungen zur Verbesserung der Kooperation zwischen Bundeskanzleramt, Bundesministerien und den Landesregierungen. Die vorzeitige Auflösung des Bundestages im September 1972 führte jedoch zu einer Stagnation des Projekts einer längerfristigen Aufgabenplanung.

Obwohl die Ansprüche an eine kohärente Aufgabenplanung, sei es aus Einsicht oder unter dem Zwang zu Kompromißformeln, schrittweise reduziert wurden, hat sich ein derartiger Versuch unter den gegebenen Bedingungen als weitgehend undurchführbar erwiesen. Das Ausscheiden von *Ehmke* und *Jochimsen* als den Triebfedern für eine umfassende Planung im Kanzleramt im Jahr 1973 signalisierte diese Einsicht, der *Jochimsen* auch explizit Ausdruck verlieh. Die Vorstellungen über ein derartiges Planungssystem „auch in Gestalt eines Rahmenplans, der Vorgaben für die Ressortplanung setzt und von dieser dann auszufüllen ist“ (zit. nach *Waterkamp* 1978: 11) seien undurchführbar. Die Nachfolger von *Ehmke* und *Jochimsen* konzentrierten sich auf ein Schwerpunktprogramm, das sich an der Regierungserklärung orientierte und stellten die längerfristige Aufgabenplanung zurück. „Der planerische Reform-Elan hatte wieder dem eher skeptischen Pragmatismus Platz gemacht.“ (*Bebermeyer* 1974: 91) *Manfred Schüler*, ab 1974 Chef des Bundeskanzleramtes, schraubte zumindest verbal den Anspruch des Amtes drastisch herunter und machte damit implizit auf die Fehler der Vergangenheit aufmerksam: „Ich verstehe das Kanzleramt als eine Art Dienstleistungszentrum für die Ressorts . . . Wir sind hier sicher kein Superministerium, und der Chef des Kanzleramtes ist kein Oberminister. Ich hätte sonst längst Schiffbruch erlitten, weil ich nicht mehr auf die notwendige Kooperationsbereitschaft der Ressorts zählen könnte.“ (zit. nach *Der Spiegel* v. 9. 8. 1976: 21)

Eine Konsequenz dieser Umorientierung (vgl. *Flohr* 1975: 19 ff.) bestand darin, daß die Verantwortlichen nunmehr das Bundeskanzleramt „nach außen von allen ‚imperialen‘ Funktionen entkleideten und die Behörde zu einem inhaltlich wirksamen aber lautlosen Informations-, Koordinations- und Lenkungsorgan umgestalteten.“ (*Grottian* 1977: 82) Über dieses recht positive Urteil kann man geteilter Meinung sein. Festzuhalten bleibt jedoch, daß der Anspruch einer zentral koordinierten und langfristigen Programmplanung weitgehend aufgegeben wurde (vgl. *Kieser/Röber* 1977: 20 f.). Der Verzicht auf programmatische Initiativen scheint derzeit geradezu als Qualitätsmerkmal des Kanzleramtes zu gelten und für den Amtschef zum Inhalt einer Selbststilisierung zu werden. So firmiert das Bundeskanzleramt als „Dienstleistungszentrum für die Ressorts und alle, die an der Politik teilhaben wollen“, sein Leiter als „Verwalter“ und „Administrator“ (vgl. *DIE ZEIT* v. 2. 11. 1979: 3). Ein allgemeiner Ausdruck für die Abkehr von großen Konzeptionen ist auch die Tatsache, daß mit Ausnahme der verfassungs-

rechtlich verankerten Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern die Frage einer koordinierten *und* langfristigen Aufgabenplanung in der neueren Planungsliteratur nicht oder nur mehr am Rande erwähnt wird.

3.2.2 Beispiel: Langzeitplanung in der SPD

Die SPD als die Partei, die sich am konsequentesten mit den Bemühungen um innere Reformen und um den Einsatz von Planungsinstrumenten identifiziert und diese vorangetrieben hatte, unternahm bedeutende Anstrengungen, um eine langfristige Parteiprogrammatik zu entwickeln. Von Anfang an standen diese Versuche im Spannungsfeld zwischen dem Ziel der systemüberwindenden, „antikapitalistischen Strukturreformen“, wie sie die Jungsozialisten im Dezember 1969 auf ihrem Bundeskongreß in München gefordert hatten und dem gemäßigten „schöpferischen Reformismus“, wie er etwa von *Peter Glotz*, *Jochen Vogel* und *Helmut Schmidt* vertreten wurde (vgl. *Sarcinelli* 1979: 106 ff.).

Die Vorüberlegungen¹³⁵ für ein „Langzeitprogramm“ begannen mit den von *Horst Ehmke* entworfenen „Perspektiven“ sozialdemokratischer Politik im Jahr 1968. Dort heißt es u. a.: „Die Zukunft hat schon begonnen . . . Die Entscheidungen, die heute und demnächst im Übergang zu den siebziger Jahren gefällt werden, entscheiden über den Weg der Menschheit bis zum Jahr 2000. . . Der Stand der Wissenschaft erlaubt es heute, vorzuschauen. Eine zukunftsorientierte Politik muß also von dem Willen beseelt sein, erkennbare und unerwünschte Entwicklungen zu unterbinden, . . . frühzeitig in den Griff zu bekommen, vor allem aber: wünschenswerte Entwicklungen zu erkennen, zu fördern und einzuleiten. Dies verlangt eine Politik der Vorausschau und der mittel- und langfristigen Planung . . . 8. Die moderne Leistungsgesellschaft verlangt hochspezialisierte Experten. Wir müssen darauf achten, daß daraus nicht eine Herrschaft von Technokraten entsteht. Die Freiheit unserer Gesellschaft erfordert, daß neue Methoden zur Kontrolle der politischen Planung entwickelt werden.“ (*Ehmke* 1969: 33 f.)

Nach einer internen Diskussion dieser heute recht emphatisch anmutenden „Perspektiven“ beauftragte der Parteitag in Saarbrücken 1970 eine Kommission unter Leitung von *Helmut Schmidt*, ein langfristiges gesellschaftspolitisches Programm auszuarbeiten, „das konkretisiert und quantifiziert sein muß“¹³⁶. Ein *erster* vieldiskutierter Entwurf vom Mai 1972 blieb bereits hinter dem Erwartungshorizont zurück: „Der Orientierungsrahmen soll kein Programm sein, er ist weder ein Grundsatz-, ein Aktions-, ein Fach- noch ein Wahl- oder Regierungsprogramm“. (*Helmut Schmidt*) Die Basis für die Umsetzung der gesteckten Ziele sollte ein erwartetes Wirtschaftswachstum

zwischen 4 und 6% bilden, wobei eher mit Zahlen in der oberen Bandbreite gerechnet wurde. Kritiker des Entwurfs sprechen zu Recht von der „wirtschafts- und strukturpolitischen Naivität des Programms“, dem „katastrophalen Fehlen jeglicher Analyse“, die Reformhindernisse und Interessenkonflikte zu berücksichtigen hätte, und dem „Fehlen instrumenteller Reflexionen“¹³⁷, welche den Weg der Umsetzung beschreiben sollten. Zusammenfassend ist dem Urteil von *Hickel* und *Schmieg* zuzustimmen: „Der erste OR (Orientierungsrahmen, der Verf.) lebte vom quantifizierten Planungsdenken und starb daran.“ (1975: 173)

Der Entwurf wurde in der vorliegenden Form nicht verabschiedet, sondern auf dem Parteitag in Hannover einer Kommission zur gründlichen Revision übergeben. Die Veröffentlichung des *zweiten* Entwurfs zu Jahresbeginn 1975 löste eine rege Diskussion aus. Bis zum Parteitag in Mannheim im November 1975 wurden über 1000 Anträge hierzu eingereicht. Die Kommission, die die zweite Fassung erstellt hatte, arbeitete einen Teil der Änderungswünsche in ihre Vorlage ein, die dann auch mit geringen Modifikationen verabschiedet wurde.

Hier soll nur auf wenige Verschiebungen zwischen dem zweiten Entwurf und der verabschiedeten Fassung hingewiesen werden. Der folgende Passus unter dem Kapitel „Ziele des demokratischen Sozialismus“ wurde gestrichen, blieb jedoch sinngemäß im Abschnitt „Markt und Lenkung“ erhalten: „Die einzelwirtschaftliche Verfügung über die Produktionsmittel und die Marktkonkurrenz sind weitgehend unentbehrlich. Ihre Ersetzung durch staatliche Planung bringt die Gefahr mit sich, daß die beschränkten Interessen herrschender Minderheiten (Bükratien) unkontrollierbar über die Bedürfnisbefriedigung der Menschen verfügen.“¹³⁸

Der Satz im Textentwurf: „Erfolgreiche Reformpolitik und qualifiziertes Wirtschaftswachstum bedingen einander“, wurde in der Endfassung abgeschwächt: „Qualifiziertes Wirtschaftswachstum liefert *eine* (Hervorhebung des Verf.) wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Reformpolitik und umgekehrt.“ Der Antrag, eine „sowohl die öffentlichen als auch die privaten Investitionen umfassende wirtschaftliche Rahmenplanung“ in den Forderungskatalog aufzunehmen, wurde von der Mehrheit der Delegierten abgelehnt. Dies war eine Entscheidung von großer Tragweite. Damit hatte sich in einer Schlüsselfrage der gemäßigte Flügel durchgesetzt und den Anspruch auf weiterreichende wirtschaftspolitische Steuerungsmöglichkeiten preisgegeben. Entsprechend herb war auch die Enttäuschung derer, die an den Orientierungsrahmen große Erwartungen geknüpft hatten. Ihre Kritik gipfelte in folgender Feststellung: „Eine Reformpolitik ist von vornherein zum Scheitern verurteilt, wenn sie die Macht, mit der sie das Wirtschaftssystem zur Verwirklichung politischer Ziele als Instrument einsetzen könnte, gar nicht erst anstrebt.“ (*Skarpelis-Sperk* u. a. in: *Der Spiegel* v. 24. 2. 1975: 50).

Für den Zusammenhang dieser Arbeit ist der Orientierungsrahmen vor allem im Hinblick auf zwei Tendenzen bemerkenswert:

a) Seine Entstehungsgeschichte läßt sich als eine schrittweise Abkehr von hohen Reformansprüchen nachzeichnen. Der Versuch einer Reform, die im wesentlichen auf der Umverteilung von Zuwachsraten des Sozialprodukts basiert, ist nicht zuletzt an der irrealen ökonomischen Perspektive gescheitert.

b) Ein Konzept, das in erster Linie auf quantitativen Ausbau abstellt und gerade darin eine Rationalisierung der Politik sehen will (vgl. *Küpper* 1977: 146), verfehlt jedoch m. E. prinzipiell die Dimension einer Reform, die immer auch von einem Wandel der Werte und damit des Bewußtseins getragen und zudem noch gegen bestehende Privilegien materiell durchgesetzt werden muß. Der Orientierungsrahmen blieb unter dem Zwang der Konsensfähigkeit innerhalb einer großen facettenreichen Volkspartei ein eigentümlich unbestimmter und ambivalenter Versuch, „der, angefangen von neoliberalen Marktwirtschaftsvorstellungen bis hin zu Aussagen über die Möglichkeit einer Vergesellschaftung, alles offenhält und quasi legitimiert, was aus diesem Rahmen zu einem besseren Wirtschaftslenkungsinstrumentarium führt. Damit ist jede Auffassung in der Partei mit Argumenten bedient und dennoch keine bestätigt oder gar zufriedengestellt.“ (*Narr-/Scheer/Spöri* 1976: 55)

Auch damit ist der Orientierungsrahmen zur praktischen Irrelevanz verurteilt, denn jeder Realisierungsschritt bedeutete eine konkrete Festlegung, der von einer oppositionellen Gruppe unter Berufung auf ein und dasselbe Programm widersprochen werden kann. Somit ist es erstaunlich, daß *Wilhelm Hennis* in kritischer Absicht die methodische Konsequenz des Orientierungsrahmens '85 hervorhebt und in ihm gar ein „strategisches, ein betriebswissenschaftliches, ja, in einem bitte metaphorisch zu verstehenden Sinne, ein militärwissenschaftliches Dokument“ (1977: 79) sehen will.

Rückblickend bleibt festzustellen, daß die Flucht in Formelkompromisse, der Verzicht auf eine Restriktionsanalyse und schließlich der Umschwung der politischen und ökonomischen „Großwetterlage“ den Orientierungsrahmen zu bloßer Makulatur werden ließ. Dies zeigt sich u. a. daran, daß *Hans-Jochen Vogel* in seiner Eigenschaft als SPD-Präsidiumsmitglied anläßlich des 5. Jahrestages nach Verabschiedung des Orientierungsrahmens dessen Aktualität beschwor, zugleich jedoch bedauernd feststellen mußte, daß diese programmatische Arbeit weithin in Vergessenheit geraten sei (vgl. SZ v. 15./16. 11. 1980: 5).

Auch der vorläufig letzte programmatische Anlauf in der SPD durch die *Grundwertekommission* unterliegt dem gleichen Dilemma. Der durchaus respektable Versuch, die Grundwerte Freiheit, Gerechtigkeit und Solidari-

tät „im Hinblick auf die seit 1959 neu in Erscheinung getretenen Probleme, Konflikte, Herrschaftsverhältnisse und Werthaltungen zu präzisieren und zu konkretisieren“ (*Grundwertekommission* 1977: 3), stößt nicht nur auf praktische Schwierigkeiten. Es fehlt ihm sogar die innerparteiliche Resonanz.¹³⁹ Kennzeichnend gegenüber den vorangegangenen Programmen ist jedoch eine realistische Wendung, indem ökonomische und ökologische Bedrohungen oder auch die Anzeichen einer Sinnkrise ins Zentrum gerückt und zugleich der traditionelle Fortschrittsbegriff verabschiedet werden. Als eher fatalistisch muß jedoch ein Reformversuch zur Verwirklichung von Grundwerten bezeichnet werden, der strategische Fragen ausklammert und sich stattdessen auf moralische Appelle stützt. Bemerkenswert ist allerdings die Einsicht der Kommission, es sei ein Vorurteil, „daß eine gerechtere und vernünftiger Gestaltung der Lebensumstände nur durch die Schaffung größerer Planungseinheiten und weitere Zentralisierung von Entscheidungen zu erreichen sei . . . Wenn es nicht gelingt, Entscheidungskompetenzen stärker zu den Betroffenen zu verlagern und die vom Bürger politisch zu beurteilenden Sachverhalte so zu vereinfachen, daß die Bürger auch konkret Verantwortung übernehmen können, dann gehen wir nicht einer Ära demokratischer, sondern technokratischer Herrschaft entgegen.“ (ebd. 22)

3.2.3 Beispiel: Reformkommissionen

Einen ähnlichen Prozeß wie die langfristige Aufgabenplanung im Bundeskanzleramt und die Parteiprogrammatik der SPD durchliefen zahlreiche andere Pläne und Reformprogramme. Trotz teilweise ausgezeichneter Mängelanalysen und beachtlicher theoretischer Einsichten blieben diese Arbeiten ohne weitreichende praktische Wirkung.

Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform

Die Arbeit der „Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren“, soweit sie sich auf die Planungsorganisation des Bundeskanzleramts auswirkte, wurde bereits angesprochen. Dieses Gremium, von dem anfangs entscheidende Impulse für den Übergang der Politik zur Planungsform ausgegangen waren und das den „Kristallisationspunkt“ (*Ronge*) derartiger Bestrebungen darstellte, wurde Ende 1975 sang- und klanglos aufgelöst.¹⁴⁰ Es ist sicher lehrreich, sich die Gründe für die zunehmende Bedeutungslosigkeit dieser Einrichtung zu vergegenwärtigen. *Manfred Lepper* (vgl. 1976) hat die Entwicklung und das Ende der Projekt-

gruppe detailliert dargestellt, so daß hier knappe Andeutungen genügen mögen. Abgesehen von den Bedingungen, die eine generelle Trendwende, d. h. eine Abkehr von den „inneren Reformen“ herbeiführten, lassen sich folgende Faktoren benennen:

— Der Auftrag der Projektgruppe war nicht eindeutig fixiert und überforderte das Gremium. Einerseits bestanden allzu hochgesteckte Erwartungen hinsichtlich eines umfassenden, theoretisch wie methodisch abgesicherten Reformansatzes, wie ihn die Gruppe initiieren sollte. Andererseits sollte dieses Gremium wiederum baldmöglichst konkrete Studien und Einzelvorschläge unterbreiten und damit seine Existenzberechtigung für die Tagespolitik unter Beweis stellen. Diese zwiespältigen Anforderungen wurden auch innerhalb der Projektgruppe durch verschiedene Personenkreise repräsentiert. *Lepper* zufolge ist dieser Konflikt „nie vollständig ausgetragen worden, sondern immer wieder durch dilatorische Formelkompromisse überdeckt worden“. (1976: 481)

— Die Projektgruppe verlor zunehmend ihre anfangs solide politische Unterstützung und geriet in das Feld von koalitionspolitischen Auseinandersetzungen sowie in Interessenkonflikte zwischen den Einzelressorts bzw. zwischen diesen und dem Kanzleramt. Ohnehin hatte der der Projektgruppe vorgeordnete Kabinettsausschuß zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung nur eine geringe Steuerungswirkung und Arbeitsintensität.¹⁴¹

— Der Projektgruppe fehlte nicht nur die Unterstützung der politischen Spitze, sondern auch die öffentliche Aufmerksamkeit. Hatte sie in ihrer ersten Phase eine rege Informationstätigkeit entfaltet und auch eine entsprechende Resonanz erfahren, so war die Zeit ab 1971 durch eine zunehmende Abschottung und Entfremdung von der Öffentlichkeit gekennzeichnet.

— Parallel und wohl auch in ursächlichem Zusammenhang mit diesen äußeren Schwierigkeiten mehrten sich auch die gruppeninternen Probleme. Der Anspruch der Hierarchiefreiheit verfestigte sich zu einem dogmatisch gehandhabten Prinzip. Die mangelnde personelle Rotation führte zu Verkrustungen und Routine. Die eigenen Arbeitstechniken wurden immer weniger kritisch reflektiert und auch nicht mehr — wie in der Anfangsphase — durch ein externes Unternehmen kontrolliert. Durch die intensive Zusammenarbeit mit Sozialwissenschaftlern hatte sich ein eigener Jargon herausgebildet, der die Projektgruppe zuweilen als einen Kreis von wirklichkeitsfernen Theoretikern erscheinen ließ.

Trotz dieser Schwierigkeiten und der unrühmlichen Auflösung der Projektgruppe sollte nicht verkannt werden, daß von ihr eine Reihe von organisationstechnischen Anregungen ausgegangen war, welche inzwischen erfolgreich in der Verwaltung praktiziert werden. Ihr prinzipielles Anliegen konnte die Gruppe jedoch nicht realisieren. Somit war ihr Ende nach dem Urteil von *Lepper* „die Folge einer natürlichen Entwicklung; sie hatte sich institutionell überlebt. Geblieben sind jedoch die Probleme.“ (1976: 483)

Reform des öffentlichen Dienstrechts

Dieses viel diskutierte Thema sei hier nur am Rande erwähnt, zumal hierzu eine Fülle von Verlautbarungen und auch von wissenschaftlichen Untersuchungen vorliegt. Der Bericht der „Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts“ blieb bislang ohne einschneidende Konsequenzen für die Praxis;¹⁴² vor allem deshalb, weil sich eine hochorganisierte und in den Parlamenten überrepräsentierte Beamtenlobby für den Status quo einsetzte. Auch das „Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform“¹⁴³ unterlag prinzipiell diesem Dilemma und verdient kaum seinen Namen.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel

Der umfangreiche Abschlußbericht der „Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel“ (vgl. *Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* 1977) und die in ihrem Auftrag erstellten 144 Einzelgutachten (vgl. *Bohle* 1977) sind in ihrer Wirkung noch kaum abzuschätzen. Jedoch kann auch hier vermutet werden, daß aufgrund der bestehenden Restriktionen die Berichte eher für die wissenschaftliche Diskussion als für die politische Praxis von Belang sein werden. Gerade in einer Zeit, in der die Ansprüche an politische Planung nahezu auf das Niveau des Durchwurstelns — mit etwas gesteigerten Ambitionen auch als inkrementalistische Planung bezeichnet — zurückgenommen wurden, spricht die Studienkommission im Abschlußbericht die Empfehlung aus, langfristige Planungen zu entwerfen, die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu steigern und als Voraussetzung politischer Planung umfassende Analysen gesellschaftlicher Daten und Trends vorzunehmen (vgl. *Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung* 1977: 26 ff.). Zugleich plädiert sie auch für den weiteren Ausbau der Bürgerbeteiligung an der Gestaltung gesellschaftlicher Entwicklungen im kommunalen und regionalen Bereich. Allerdings möchte sie die Partizipation auf eine ergänzende Funktion zu den repräsentativen Körperschaften beschränkt wissen und lehnt eine konkurrierende Form der Willensbildung ab (vgl. ebd. 581 ff.).

Enquête-Kommission Verfassungsreform

Ein weiteres Kind aus der Phase innerer Reformen ist die „Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages“, die im Oktober 1970 eingesetzt wurde. Sie legte 1972 einen Zwischenbericht und im Dezember 1976 einen Abschlußbericht vor.

Auch hier spiegelt sich die Abkehr vom reformerischen Elan zugunsten des nüchternen Pragmatismus. Die substantiellen Änderungsvorschläge, die noch teilweise im Zwischenbericht enthalten sind, werden im Schlußbericht deutlich zurückgenommen. So läßt sich das Ergebnis der Kommission eher als ein Sammelsurium von Detailkorrekturen denn als ein Reformprogramm interpretieren. In den Berichten wird deutlich, daß die analytische Einsicht und das Bewußtsein um notwendige Veränderungen oft weit über die praktischen Forderungen hinausweisen, welche allzusehr von der Fixierung auf gegenwärtig durchsetzbare Korrekturen geprägt sind (vgl. *Lauffer* 1979: 142 u. 177; *Rucht* 1979: 91 ff.).

Nachdem sich die Kommission auch mit dem Themenschwerpunkt politische Planung befaßt hat, soll hierauf kurz eingegangen werden. Naturgemäß galt hier die Sorge der Kommission der Tendenz zur Veralterung der politischen Planung im Bereich der Exekutive mit der Folge, daß sich der allseits beklagte Funktionsverlust des Parlaments noch weiter verstärkt (vgl. *Enquête-Kommission* 1976/II: 140). „Das demokratische Prinzip verlangt, daß das Parlament den ihm gebührenden Platz in der staatlichen Aufgabenplanung erhält und behauptet.“ (ebd. 97) Ausgehend von dieser grundsätzlichen Überlegung verfolgte die Kommission im Zwischenbericht folgende Leitlinien, die verfassungsrechtlich kodifiziert werden sollten:

- staatliche Aufgabenplanung durch Regierung *und* Parlament „zur gesamten Hand“ (*Enquête-Kommission* 1973: 77);
- Verwirklichung einer integrierten Aufgabenplanung, die „grundsätzlich alle relevanten Fachplanungen unter übergeordneten Gesichtspunkten zusammenfaßt; dazu sollte eine Planungspflicht für Bund und Länder von Verfassung wegen begründet werden.“ (1976/II: 112)
- Koordination der ressortintegrierten Planungen zu einer gemeinsamen Rahmenplanung, die der Zustimmung einer qualifizierten Mehrheit des Bundesrates und der Länderparlamente bedarf;
- Stärkung der Beratungs- und Kontrollmöglichkeiten der parlamentarischen Opposition im Prozeß der politischen Planung;
- Trennung der Planung von der Maßnahmenfinanzierung und Streichung der in der Verfassung enumerativ aufgeführten Planungsgebiete („Gemeinschaftsaufgaben“).

Diese Vorschläge fanden eine unterschiedliche Resonanz. Der 50. Deutsche Juristentag begrüßte die parlamentarische Beteiligung an der politischen Planung im Grundsatz, da sonst das Parlament zu einem Ratifizierungsorgan für bereits getroffene Planungsentscheidungen abgewertet würde (vgl. *Enquête-Kommission* 1976/II: 117). Im Unterschied dazu sprach sich die Bundesregierung gegen die verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Parlamentsbeteiligung und gegen die vorgeschlagene Errichtung eines Planungsausschusses im Parlament aus, da die Dinge noch zu sehr im Fluß wären und keine ausreichenden Erfahrungen vorlägen (vgl. ebd. 114 f.). Vielen

Kritikern erschienen die Kommissionsvorschläge als zu weitgehend, zu unrealistisch und zu perfektionistisch. Der Verpflichtungsgrad für die flächendeckenden Aufgabenplanungen von Bund und Ländern und für die darauf aufbauenden Rahmenplanungen wurde als zu hoch erachtet. Die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Bundesrat und in den Länderparlamenten bedeute eine Konsensschwelle, die nur Planungen mit hohem Abstraktionsgrad, d. h. auch weitem Interpretationsspielraum, passieren ließe. Schließlich wurde befürchtet, der vorgesehene Planungsausschuß könne sich zu einem allzuständigen „Hauptausschuß“ entwickeln und ließe sich in seiner Funktionsbeschreibung kaum abgrenzen.

In ihrem Abschlußbericht hat die Kommission diesen Kritikpunkten weitgehend entsprochen und ihre Vorschläge wesentlich abgeschwächt:

- Der Verfassungsbefehl zu einer integrierten Aufgabenplanung wurde ersatzlos gestrichen.
- Die verbleibende Rahmenplanung von Bund und Ländern für Aufgaben, „die für die Entwicklung des Bundesgebietes von Bedeutung sind“ (ebd. 142), hat den Status einer Kann-Vorschrift.
- Die gemeinsame Planung muß sich nicht auf alle staatlichen Aufgabengebiete erstrecken.
- Die Beteiligung des Bundesrates und der Länderparlamente wird gefordert, jedoch der Modus nicht verfassungsrechtlich fixiert.
- Bei der Auswahl der Sachbereiche soll die einfache Zustimmung des Bundesrates und der Länderparlamente genügen, da den Ländern ohnehin ein Spielraum der eigenverantwortlichen Durchführung eingeräumt wird.
- Die Informations- und Kontrollrechte der Opposition sollen einer Regelung durch den einfachen Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Die Kommission rückt von dem Modell eines Auskunftsverlangens nach Alternativplanungen ab.
- Die Forderung nach einem zentralen parlamentarischen Planungsausschuß wird zurückgenommen mit dem Hinweis, die Koordination der Fachplanungen könne auch durch einen bestehenden Ausschuß wahrgenommen werden.

Die Kommission selbst beschreibt den Hintergrund für die Mäßigung ihrer Forderungen. An verschiedenen Stellen ihres Berichts verweist sie auf eine „gewisse Resignation gegenüber einer Planung der staatlichen Aufgaben“ (ebd. 100), auf die Notwendigkeit einer „nüchternen Einstellung zum Problem Planung“ (ebd.) im Hinblick auf realisierbare Reformansätze, auf die „Behutsamkeit“ ihres Modells und auf die „Abkehr von zu idealistischen Planungsvorstellungen und insbesondere auf die realistische Einschätzung von Planungskapazitäten“. (ebd. 142)

3.2.4 Zusammenfassung

Die zuletzt genannten Interpretationen der Enquête-Kommission bestätigen die generelle Einschätzung, daß der angestrebte Übergang von der reaktiven Politik des Krisenmanagements zu einer aktiven Politik, die das Prädikat planvoll verdient, nur in wenigen Teilbereichen gelungen ist. Am ehesten gilt dies noch für Sektoralplanungen, die sich allerdings oft widersprüchlich zueinander verhalten (z. B. Verkehrsplanung und Umweltplanung).

Gerade dort, wo der Charakter der Planung als einer problemübergreifenden, langfristig vorausschauenden, ihrer Ziele, Ressourcen, Methoden und Restriktionen bewußten Handlungsorientierung am deutlichsten zum Ausdruck käme, sind die Mißerfolge am größten. Die Projekte einer „Planung der Planung“ (vgl. *Jochimsen/Treuner* 1974: 42 ff.), vor allem die Frühkoordinierung aller Ressortvorhaben auf Bundesebene und die längerfristige Aufgabenplanung von Bund und Ländern, sind praktisch gescheitert. *Mayntz* und *Scharpf* führen dies u. a. darauf zurück, daß „in unserem politischen System . . . ein struktureller Widerstand gegen die langfristige Politikorientierung angelegt (ist). Er scheint besonders gefährlich gerade für jene Programme, die auf Umstrukturierung gesellschaftlicher Verhältnisse und innovative Zukunftsgestaltung gerichtet sein können. Dieser strukturelle Widerstand kann nur durch neue Konsensbildungsprozesse oder aber durch Krisen überwunden werden, die kurzfristige Nachteile erträglicher erscheinen lassen und damit den politischen Handlungsspielraum erweitern.“ (1973: 121 f.)

Auch die Strukturreform von Regierung und Verwaltung sowie die Dienstrechtsreform als wichtige Voraussetzungen für Erfolge bei der Sektoralplanung und der integrierten Planung sind in Ansätzen steckengeblieben. Damit soll keineswegs behauptet werden, daß die Politik der inneren Reformen generell gescheitert wäre.¹⁴⁴ Ohne auf die empirischen Restriktionen im einzelnen eingehen zu können, soll im nächsten Abschnitt eine systematisch orientierte Analyse der einschränkenden Bedingungen politisch-administrativer Planung versucht werden.

3.3 Restriktionen politisch-administrativer Planung

In der bisherigen Darstellung wurden die Probleme und Grenzen im Prozeß der Planung eher beiläufig behandelt. Insbesondere besteht bei der Betrachtung einzelner Fallbeispiele die Gefahr, die verwaltungsinternen Restriktionen in den Vordergrund zu rücken und die durch die administrative Umwelt gesetzten Rahmenbedingungen zu vernachlässigen (vgl. *Schmid/Treiber* 1975: 178). Deshalb soll bei der Frage nach den einschränkenden Bedingungen politisch-administrativer Planung ein systematischer Zugang versucht werden, der auch externe Planungsbarrieren berücksichtigt. Die Kehrseite dieser Horizonterweiterung ist allerdings ein höherer Abstraktionsgrad der Analyse.

Wie sich bei der Darstellung und Diskussion verschiedener Rationalitätskonzepte im zweiten Kapitel gezeigt hat, erfassen diese ihren Gegenstandsbe- reich unter selektiven Fragestellungen, rücken dabei bestimmte Perspektiven in den Vordergrund, weisen dadurch aber auch spezifische Schwächen und Blindstellen auf. Eine Kombination verschiedener Konzepte könnte u. U. deren Leistungen addieren, die Schwächen aber neutralisieren.

Für die Analyse ökonomischer Steuerungsprobleme können spezifische Leistungsfähigkeiten der politökonomischen Theorien gesehen werden. Fragen der Binnenstruktur des politisch-administrativen Systems werden am angemessensten durch organisationstheoretische und verwaltungswissenschaftliche Ansätze behandelt. Für die Untersuchung legitimatorischer Probleme eignet sich das Konzept der Handlungsrationalität. Für die Verbindung dieser unterschiedlichen Ansätze bietet die Systemtheorie einen begrifflichen und methodischen Rahmen. Fragt man nach den relevanten Umweltbeziehungen des politisch-administrativen Systems, so lassen sich drei Problembereiche typisieren:

- ökonomische Umwelt: wirtschaftliche Steuerung und Bereitstellung einer entsprechenden Infrastruktur (output); Beschaffung finanzieller Ressourcen (input);
- politische Umwelt: Anpassung des rechtlichen Rahmens an funktionale Erfordernisse (output); Beschaffung der Zustimmung organisierter Gruppen (input);
- sozio-kulturelle Umwelt: Reproduktion von herrschaftsstabilisierenden Normen und Symbolen (output); Massenloyalität und Identifikation mit den Herrschenden (input).

Diese Problemlagen lassen sich auch auf die Binnenstruktur der Verwaltung projizieren. Ihnen entspricht in der angegebenen Reihenfolge

- die rationelle und problemadäquate Verteilung der Ressourcen sowie die zweckmäßige Organisation der Verwaltungsmittel;

- die interne Abstimmung und Koordination der für eine Problemlösung erforderlichen Verfahrensabläufe und Verwaltungsorgane;
- ein funktionsgerechtes Berufsbild, eine hohe Leistungsmotivation und die politische Loyalität der Beamtenschaft.

Damit lassen sich zwei Dimensionen (intern/extern) mit jeweils drei Problemfeldern bezeichnen, die einen Raster für die Untersuchung von Planungsbarrieren bilden können.

Schema: *Untersuchungsraster für Funktionen und Restriktionen politisch-administrativer Planung*

Dimension Umwelt	Problemfeld	Dimension Binnenstruktur
ökonom. Steuerung (Wachstum), Beschaffung finanzieller Ressourcen	Ökonomie	rationelle Verwendung der Ressourcen, zweckmäßige Organisation der Mittel
Anpassung des rechtlichen und formellen Rahmens, Beschaffung „organisierter“ Zustimmung	Politik	interne Abstimmung und Koordination der Maßnahmen, problemgerechter Verfahrensablauf
Reproduktion herrschaftsstabilisierender Normen und Symbole; Identifikation mit den Herrschenden	Sozialisation	funktionsgerechtes Berufsbild, Leistungsmotivation und politische Loyalität der Beamtenschaft

3.3.1 Verwaltungsexterne Planungsbarrieren

Das politisch-administrative System im allgemeinen und die öffentliche Verwaltung im besonderen sind in eine Reihe von Rahmenbedingungen eingebettet, die ihnen nicht oder nur marginal zur Disposition stehen und die somit ihren Handlungsspielraum einengen. Hierbei wird von der Hypothese ausgegangen, daß sich die Anforderungen der ökonomischen Steuerung, der Beschaffung der Zustimmung organisierter politischer Entscheidungsträger und der Sicherung einer allgemeinen Legitimationsgrundlage teilweise zueinander widersprüchlich verhalten und deshalb die reale Steuerungskapazität der planenden Verwaltung im Sinne eines „kleinsten gemeinsamen Vielfachen“ begrenzen.

3.3.1.1 Restriktionen der ökonomischen Steuerung

Abgesehen von der herkömmlichen Volkswirtschaftslehre sind die Probleme der wirtschaftlichen Steuerung bisher vor allem von verschiedenen politökonomischen Ansätzen thematisiert worden.¹⁴⁵ Während sich jedoch die Volkswirtschaftslehre weitgehend auf Optimierungsprozesse innerhalb gegebener Bedingungen konzentriert, rückt die politökonomische Betrachtungsweise gerade die historische Bedingtheit dieses Rahmens und die damit verbundenen Interessenlagen und Widersprüche in das Zentrum der Analyse. Sofern politische Planung auch die Veränderung allgemeiner Strukturen reflektiert, können sich politökonomische Ansätze durchaus als fruchtbar erweisen. Die verschiedenen Varianten sind allerdings sehr heterogen. Sie reichen von Theorien des staatsmonopolistischen Kapitalismus, die im Staat lediglich ein Vollzugsorgan der vereinigten Monopole sehen wollen, bis hin zu solchen Konzepten, die dem spätkapitalistischen Staat eine relative Autonomie gegenüber dem ökonomischen Bereich zugestehen und folgerichtig von einer partiellen Umkehrung des *Marxschen* Basis-Überbau-Theorems sprechen. Nur diese sollen hier betrachtet werden.

Die liberalen Hoffnungen auf die selbstregulierende Kraft des Marktes (*Jean Baptiste Say*) und auf die *allgemeine* Wohlfahrtsmaximierung durch eine freie Konkurrenzwirtschaft (*Adam Smith*) haben sich nicht erfüllt. Eine Antwort auf die damit verbundenen Probleme sind marktkomplementäre, marktregulierende und marktsubstituierende Leistungen des politisch-administrativen Systems. *Habermas* hält heute ein von amerikanischen Autoren entlehntes Dreisektorenmodell der Ökonomie für realistisch. Demnach besteht einmal ein privatwirtschaftlicher Sektor, der konkurrenzorientiert ist. Ein zweiter privatwirtschaftlicher Bereich wird durch Marktstrategien von Oligopolen und ein öffentlicher Sektor weitgehend marktunabhängig reguliert (vgl. 1973 b: 51 f.). Die sich in diesen Sektoren ergebenden Probleme bearbeitet der Staatsapparat mit verschiedenen Eingriffen, die *Habermas* nach zwei Gesichtspunkten ordnet: „Er reguliert den gesamtwirtschaftlichen Kreislauf mit Mitteln der globalen Planung; er schafft und verbessert Verwertungsbedingungen für überschüssig akkumuliertes Kapital.“ (ebd. 52) Derartige Maßnahmen unterliegen jedoch strukturellen Einschränkungen, die hier lediglich theseförmig zusammengefaßt werden:

- Der private Charakter der Produktion bleibt im wesentlichen unangetastet. Dadurch ist es unmöglich, Produktionsziffern, Investitionen, Preise, Exporte und Importe usw. direkt zu steuern.
- Die konjunkturelle Abhängigkeit und chronische Knappheit der öffentlichen Finanzen begrenzen die Dispositionsspielräume für Infrastrukturleistungen, antizyklische Konjunkturpolitik und sozialstaatliche Leistungen. Auch eine öffentliche Verschuldung bringt nur eine quantitativ und zeitlich begrenzte Ausweitung der Handlungsfähigkeit.

- Der hohe Organisationsgrad und die Autonomie der Tarifpartner begrenzen die Möglichkeiten von Steuerungsmaßnahmen bezüglich der Preisstabilität, der Lohnentwicklung, der Entwicklung des Arbeitsmarktes usw.
- Die Tendenz der Ausweitung der Wirtschaftsräume, der Machtzunahme multinationaler Konzerne und der Internationalisierung von Wirtschafts- und Währungspolitiken setzt nationalen Handlungsspielräumen engere Grenzen und zwingt gleichzeitig dazu, extern verursachte Problemlagen zu importieren.
- Die Ausweitung der Dienstleistungs- und Sozialstaatsfunktion bringt die Administration in eine relative Abhängigkeit von Konkurrenten und Kunden vor allem dort, wo privatwirtschaftliche Substitute angeboten werden.

Bearbeitungsstrategien und Folgeprobleme

Da sich die staatliche Wirtschaftspolitik notwendig an den genannten Restriktionen bricht, ist sie vor allem reaktive Politik im Sinne eines Crisis Management. Sie leistet es zwar nicht, konjunkturelle Krisen zu verhindern, kann aber doch die zyklischen Bewegungen so weit abschwächen, daß totale ökonomische Zusammenbrüche nicht mehr wahrscheinlich sind. Autoren wie *Claus Offe*, *Volker Ronge* oder *Joachim Hirsch* sind der Frage nachgegangen, inwieweit die bestehenden strukturellen Bedingungen spätkapitalistischer Gesellschaften widersprüchliche Steuerungsleistungen verlangen und damit ständig neue Folgeprobleme induzieren, welche sich ihrerseits wiederum krisenrelevant auszuwirken drohen.

Insbesondere *Offe* hat einen analytischen Rahmen entwickelt, der materialistische Positionen mit einer funktional-strukturellen Systemkonzeption zu verknüpfen sucht und dabei von einer handlungstheoretischen Perspektive, also von den „strategischen Absichten von Individuen und Gruppen“ (1975 c: 219), glaubt absehen zu können. Weiterhin ist für dieses Konzept bedeutsam, daß die Krisenproblematik nicht — wie bei mehr oder weniger orthodoxen Marxisten — im genuin ökonomischen Bereich fixiert wird, sondern vielmehr im Bereich der „organisations- und verwaltungssoziologischen Formalstrukturen und „Konversionsprozesse““ (1973 d: 212) konzeptualisiert werden soll.

Offe zufolge sind spätkapitalistische Gesellschaften bestimmt durch das Organisationsprinzip planvoller, bewußter Vergesellschaftung. Gleichwohl kann die Möglichkeit und Notwendigkeit dieses Prinzips nicht voll zur Geltung kommen, da dies einer Selbstaufhebung der kapitalistischen Gesellschaft gleichkäme.¹⁴⁶ In den Versuchen einer krisenvermeidenden Politik,

die sich aus den „Leitvariablen des wirtschaftlichen Wachstums“ ergibt, sehen *Offe* und *Ronge* eine Verlagerung der Tätigkeitsmerkmale politisch-administrativer Maßnahmen. Bisher dominierte eine protektionistische, wohlfahrtsstaatliche Wirtschaftspolitik, die für die Bereiche, welche sich in den Konkurrenzbeziehungen nicht halten konnten, künstliche Schutzzräume einrichtete (z. B. durch Subventionen und Einkommensübertragungen). Die Grundelemente dieser infrastrukturellen Maßnahmen in einem weiten Sinne waren a) eine aktive Stabilisierungspolitik zur Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums, wie sie nach der Rezession von 1966/67 in Gang gesetzt wurde und b) eine Politik der inneren Reformen zur Verbesserung der Lebensqualität in allen Bereichen und damit zur Wahrung von Legitimität (vgl. *Kopp/Müller* 1980: 142 ff.). Voraussetzung für den Erfolg dieser Maßnahmen sind ausreichende fiskalische Abschöpfungsmöglichkeiten, eine quantitative, qualitative und zeitliche Abstimmung aller Steuerungsleistungen und schließlich ein Modus der Konsensbeschaffung, der das politische System nicht mit unerfüllbaren Ansprüchen konfrontiert. Diese drei Anforderungen unterliegen jedoch nach *Offe* dem Prozeß einer „kumulativen Selbstblockierung“ (1973: 217). Insbesondere zeigen sich Grenzen einer weitgehenden fiskalischen Belastung insofern, als sie für unproduktive Unterstützungsleistungen eingesetzt werden, die sich selbst nicht refinanzieren und damit die Basis künftiger Staatseinnahmen erweitern könnten. Aus diesem Grund wird die Politik der „*subsidiären Absicherung von Werteinheiten*“ (*Offe/Ronge* 1976: 62) zunehmend überlagert durch einen neuen Handlungstypus.

Eine Antwort auf die strukturellen Grenzen und Probleme der Politik der subsidiären Absicherung bildet die Strategie der „*administrativen Rekommодifizierung*“ (ebd. 63). Diese wird beschrieben als „politische Herstellung der Bedingungen . . ., unter denen ein fungierender Tauschverkehr zwischen den Rechts- bzw. Wirtschaftssubjekten stattfinden kann“ (ebd.). Ziel der Strategie ist die Wiedererlangung von Handlungsspielräumen für die erforderlichen Steuerungsmaßnahmen. Sie entfaltet sich in drei Richtungen: „Die Austauschfähigkeit der Arbeitskraft wird durch Maßnahmen und Programme vergrößert, welche das Ziel haben, Bildung, Ausbildung, regionale Mobilität sowie allgemeine Anpassungsfähigkeit der Arbeitskraft zu erhöhen. Die Austauschfähigkeit von Kapital- und anderen Gütern wird durch die über-nationale Integration von Kapital- und Gütermärkten, durch F&E-Politiken, durch regionale Strukturpolitik und andere erhöht. Drittens werden jene Sektoren (die im einzelnen nach Branche, nach Region, nach Arbeitsmarktstruktur usw. spezifiziert werden können), die sich nicht in Tauschbeziehungen halten können, planmäßig ‚passiv‘ saniert, d. h. dem Anpassungsdruck des Marktes ausgesetzt und gleichzeitig unter politisch hergestellten bzw. verstärkten Modernisierungsdruck gesetzt, was sie dazu veranlassen soll, sich im Sinne einer höheren ‚Marktfähigkeit‘ zu transformieren.“ (ebd.)

Die einzelnen Mittel dieser Strategien sind ein System von Geboten und Verboten sowie finanzielle Anreize, „welche alle das gemeinsame Ziel haben, ein Wettbewerbsverhalten zu fördern“ (ebd. 64). Daneben stehen Infrastruktur-Investitionen im weitesten Sinn sowie die historisch jüngsten Versuche, „den Modus kollektiver Entscheidungsfindung bzw. kollektiver Finanzierung“ (ebd.) aus dem unmittelbar administrativen Bereich herauszunehmen, aber gleichwohl so auszulagern, daß die Ergebnisse in etwa vorhersehbar sind. *Offe* und *Ronge* nennen als Bereiche, in denen sich der Modus des staatlich organisierten Aushandelns und der Lastenverteilung niederschlägt, das Tarifrecht, den Wohnungsbau, das Bildungswesen und den Umweltschutz.

Der Gefahr eines unkoordinierten Nebeneinander von inkompatiblen Einzelmaßnahmen soll durch eine zentralisierte Einbindung der partikularen Entscheidungsinstanzen begegnet werden. Konkreter Ausdruck dieser „Maßstabsvergrößerung“ sind Strukturreformen, angefangen von der Gebietsreform bis hin zu supranationalen Zusammenschlüssen, konzertierten Aktionen, Langfristenplanungen, Planung der Planung usw.

Die Summe dieser Maßnahmen bedeutet im Effekt jedoch eine Ausbildung systemfremder Elemente innerhalb einer nach wie vor kapitalistisch organisierten Wirtschaft. *Offes* zentrale These ist, daß damit ein struktureller Widerspruch angelegt ist. Dieses „politische Dilemma der Technokratie“ soll darin bestehen, daß einerseits dysfunktionale Entwicklungen des ökonomischen Systems administrativ aufgefangen werden sollen, andererseits die Konkurrenz der Kapitale, also ihr Aktions- und Investitionsspielraum, nicht beschränkt werden darf. Es kommt so zu einer „bestandsnotwendigen Ausbildung *strukturfremder* Elemente“ (*Offe* 1972 c: 38), zu einem „Effekt einer partiellen ‚Enteignung‘, von dem jedenfalls bestimmte Industrien, bestimmte Dispositionsrechte für bestimmte Zeiträume betroffen sind“ (*Offe/Ronge* 1976: 65), die den „paradoxen Effekt haben, die Austauschbeziehungen zwischen den Warenbesitzern zu bedrohen“ (ebd.)¹⁴⁷. Diese widersprüchlichen Systemimperative sollen somit zu einer Pendelbewegung zwischen Interventionsnotwendigkeit und Interventionsverzicht führen und dadurch verschiedene Folgeprobleme hervorrufen. Die Ausdehnung von systemwidrigen, „aus der Warenform herausgefallenen“ (*Offe* 1972 c: 40) Elementen sucht *Offe* durch den Hinweis auf drei Tendenzen zu belegen.

- a) Einmal wächst der Anteil der Gruppen an der Gesamtbevölkerung (Schüler, Studenten, Wohlfahrtsempfänger, Soldaten usw.), die sich nicht mehr über den Markt reproduzieren und damit immer weniger durch die Sphäre der gesellschaftlichen Arbeit, sondern durch „unmittelbar politisch-staatliche Vergesellschaftungsformen“ (*Offe* 1972 c: 40) bestimmt werden.

- b) Daneben steigt die Zahl derer, die im Dienstleistungsbereich, in der Zirkulationssphäre, im öffentlichen Bereich und in privatwirtschaftlichen Managementpositionen leitende, verwaltende, verteilende und planende Aufgaben wahrnehmen und dabei nicht nur von Marktdaten abhängen, sondern diese tendenziell auch setzen. Diese Tätigkeiten verlangen politische Bewertungs- und Entscheidungsmuster und somit Rechtfertigungskriterien, die nicht mehr aus naturwüchsigen Marktbebewegungen abgeleitet werden können. Während das Lohnverhältnis keine Identifikation mit dem hergestellten Produkt verlangt („der Fabrikant kann Kanonen, Butter oder jede x-beliebige andere Ware herstellen“), wird in den oben genannten Tätigkeitsbereichen die Identifikation mit der Arbeitsaufgabe zu einer Erfolgsbedingung. Dadurch, daß nun überhaupt Entscheidungsmöglichkeiten ins Bewußtsein rücken, sperren sich die Entscheidungsträger u. U. gegen eine Vorprogrammierung ihrer Prämissen durch die Bedingungen des kapitalistischen Verwertungsprozesses. Im „radical professionalism“¹⁴⁸ von Technikern, Ingenieuren, Wissenschaftlern, Planern, Architekten, Ärzten, Lehrern usw. sieht *Offe* Anzeichen einer Ablösung von gewinn- und karriereorientierten Verhaltensmustern.
- c) Schließlich nehmen die Wertbestandteile zu, die sich nicht mehr als Tauschwerte über Märkte vermitteln, sondern als Gebrauchswerte den unmittelbar gewinnorientierten Dispositionen entzogen bleiben. Dies gilt einmal für die mit Planungsaufgaben betrauten Bürokratien selbst, darüber hinaus jedoch für nahezu alle Sektoren der öffentlichen Dienste, ihre Infrastrukturleistungen im weiten Sinne und für das Bildungs-, Wissenschafts- und Forschungssystem. Aus der Vermehrung dieser systemwidrigen Elemente schließt *Offe* auf die Möglichkeit von Rationalitätsdefiziten der administrativen Planung, welche auf risikoreichen Voraussetzungen fußt.

Da die nichtmarktwirtschaftlichen Strukturen zunehmen, glaubt *Offe*, daß somit die auf die Veränderung externer Daten gerichteten Parameter der Globalsteuerung (Zinssätze, Steuern, Subventionen usw.) an Durchschlagkraft verlieren. Deshalb ist die wachsende Notwendigkeit steuernder Maßnahmen zugleich von einer immer größeren Abschwächung der intendierten Wirkungen begleitet. Es kommt zu einer „Krise des Krisenmanagements“ (vgl. *Offe* 1973).

Die Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit von Rationalitätskrisen als Ausdruck kontradiktorischer Steuerungsimperative des politisch-administrativen Systems wird auch von *Michael Greven* und *Joachim Hirsch* betont. *Grevens* generelle These lautet, daß „der bürgerlich-kapitalistische Staat zugleich eine andere Qualität eben dessen hervorbringt, was er erhalten will, weil er sich eines bestimmten Instrumentariums (der Planung, der Verf.) bedient.“ (1975: 305). In ähnlicher Weise konstatiert auch *Hirsch* einen Widerspruch zwi-

schen den Funktionsnotwendigkeiten, einerseits die Stabilisierung des Gesamtkapitals zu gewährleisten, andererseits jedoch die Schranke der unternehmerischen Freiheit zu achten. Eine Verschärfung dieses Widerspruchs sieht er darin, daß es einzelnen Interessengruppen gelingt, Teile der politischen Verwaltung unmittelbar an ihre eigenen Interessen zu binden. Über den Weg „personell-organisatorischer Verflechtung zwischen Staats- und Wirtschaftsbürokratie“ (1970: 248 ff.) und einer Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von den Informations- und Planungsdaten privater Konzerne komme es zu einer Durchlöcherung der Grenzen zwischen Staatsbürokratie, Wissenschaftsorganisationen und der Privatwirtschaft mit der „Tendenz zur Privatisierung und Desintegration“ (ebd. 252) öffentlicher Verwaltungsbereiche (vgl. auch *Häußermann* 1977: 72 ff.). Die selektive Abhängigkeit von Teilen des politisch-administrativen Systems bedinge eine Verlagerung der Konkurrenz in diese Bereiche. *Hirsch* folgert nun, daß sich der Distanzverlust gegenüber bestimmten privatwirtschaftlichen Bereichen derart auswirke, daß die auf die Stabilisierung der Gesamtwirtschaft ausgerichteten Steuerungsmaßnahmen nicht mehr in der Weise aufeinander abgestimmt werden können, daß eine koordinierte und flexible Planung zustande kommt.¹⁴⁹ Der Output des politisch-administrativen Systems werde in sich widersprüchlich. Damit sei eine Rationalitätskrise gegeben.

Kritische Anmerkungen

Die hier referierten Thesen können zwar auf den ersten Blick eine gewisse Plausibilität beanspruchen, sind jedoch keineswegs als zwingend anzusehen.

Habermas hat den Einwand vorgebracht, daß sich selbst Rationalitätsdefizite der Verwaltung keineswegs krisenrelevant auswirken müssen.¹⁵⁰ Zwar wird die Verwaltung in dem Maße, wie sie ökonomische Steuerungsleistungen aufbringt, auch als „Verursacher“ von Krisen identifizierbar. Zugleich jedoch kann es der Administration gelingen, partizipative Elemente zu integrieren. Damit werden aber auch partielle Fehlentscheidungen von verwal-tungsexternen Gruppen mitgetragen und können somit nicht oder nicht ausschließlich dem politisch-administrativen System angelastet werden.

Offe unterstellt Partizipationsprozessen (sei es in der Form des „radical professionalism“ oder bedingt durch die „Exekutivfunktion“ des Kunden öffentlicher Dienstleistungen, vgl. S. 18) eine Eigendynamik in der Richtung, daß sie sich in der Form einer kumulativen Politisierung zu verselbständigen drohen bzw. ein Anspruchsniveau formulieren, dem die Administration nicht nachkommen kann. Dagegen kann ebensogut angenommen werden, daß es dem politisch-administrativen System gelingt, dort, wo sich „überzogene“ Forderungen krisenrelevant auszuwirken drohen, diese Gefährdungen

auch einsichtig zu machen. Unabhängig davon können u. U. andere, vor allem konkurrierende Interessengruppen in der Weise mobilisiert werden, daß bestimmte Ansprüche neutralisiert werden. Dieses Argument kann auch gegen die Version der Rationalitätskrise vorgebracht werden, wie sie von *Hirsch* formuliert wurde. Ohnehin ist festzustellen, daß *Hirsch* seine aus den Bereichen der Großforschung und der Rüstungsindustrie gewonnenen Erkenntnisse in fragwürdiger Weise verallgemeinert. Er stellt nicht in Rechnung, daß das politisch-administrative System immer mehr Experten aus den einschlägigen Fachbereichen integriert und damit zumindest beschränkte Kontrollfunktionen ausüben kann. Zudem gewinnt auch das kritische Potential innerhalb der privaten Administrationen an Gewicht, sofern sich *Offes* Überlegungen zum „radical professionalism“, d. h. einer teilweisen Abkehr von gewinnorientierten Orientierungsmustern bei Technikern, Wissenschaftlern, Managern usw., als richtig erweisen.

Weiter vernachlässigt *Hirsch*, daß trotz einer oligopolistischen Struktur im Bereich der forschungsintensiven Wirtschaftszweige durchaus eine Konkurrenzsituation herrschen kann, die vereinzelt sogar Großkonzerne in die Verlustzone bringt.¹⁵¹ Auch im internationalen Vergleich können sich für das jeweilige politisch-administrative System Kontrolldaten über Angebote, Leistungsfähigkeit, Gewinnspannen, Forschungsinvestitionen usw. von einzelnen Konzernen oder Wirtschaftszweigen ergeben, so daß die Verwaltungspolitik nicht zwangsläufig von den Informationen einzelner Interessengruppen abhängen muß.

Schließlich liegt eine Schranke der Funktionalisierung von Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung für partikulare Interessen in den drohenden Problemlagen selbst. In dem Maße, wie es gelingt, die restriktiven Momente zu identifizieren, erhöht sich das Legitimationspotential der Verwaltungspolitik, um diese Interessen zurückzudrängen. Verschiedene Beispiele zeigen, daß trotz des erbitterten Widerstandes durchaus machtvoller Wirtschaftskreise deren Interessen beschnitten werden konnten¹⁵², wenn auch derartige Fälle nicht gerade an der Tagesordnung sind.

Der von *Offe* behauptete Übergang von der Strategie der „subsidiären Absicherung“ zur „administrativen Rekommodifizierung“ stellt sich weder in seiner logischen wie in seiner zeitlichen Abfolge als zwingend dar. Vielmehr scheint das Teilziel der ersten Strategie, die Verbesserung der Lebensqualität, erst jetzt der programmatischen Phase zu entwachsen und unter den wachsenden Problemlagen und dem politischen Druck der sich hierauf beziehenden Protestbewegungen zum Gegenstand praktischer Bemühungen zu werden. Umgekehrt zeigte die Analyse unter 3.2, daß die Strategie der administrativen Rekommodifizierung gerade im Hinblick auf eine ökonomische Langfristplanung explizit aufgegeben wurde zugunsten einer pragmatischen bzw. inkrementalen Politik.

Generell ist zu fragen, ob nicht das Theorem der Rationalitätskrise als einer Folge widersprüchlicher Steuerungsanforderungen a) die derzeitige Ausprägung eines keineswegs neuen und eher trivialen Sachverhalts zum krisenauslösenden Moment stilisiert und b) das ökonomische und politisch-administrative Lösungs- und Anpassungspotential unterschätzt. Die Tatsache, daß der Politik widersprüchliche Steuerungsleistungen abverlangt werden, kann geradezu als Charakteristikum nachliberaler Gesellschaften gelten. Die kontradiktorischen Verwertungsansprüche von Import- und Exportindustrie seit dem letzten Jahrhundert, die gegenläufigen Interventionen zur Regulierung von Beschäftigungsgrad und Geldwertstabilität, die Zielkonflikte bei der Wahrung nationaler Handlungsspielräume und internationaler Verflechtungen usw. erfordern permanent einander entgegengesetzte Eingriffe und Strukturbildungen. Aus diesen Widersprüchen kann erst dann eine Rationalitätskrise folgen, wenn nicht nur eine postulierte, sondern auch eine *objektive* Notwendigkeit für eine übergreifende und rationale Steuerungsstrategie besteht, welche durch das Gegeneinander von partikularen Maßnahmen substantziell verletzt wird. Gerade die Existenz und die gleichzeitige Mißachtung oder Uneinlösbarkeit dieser Vorbedingung wurde m. E. bislang nicht schlüssig aufgezeigt. Aus der unbestrittenen Realität und Notwendigkeit inkonsistenter Interventionen, Strukturen und Teilpolitiken läßt sich allenfalls unter Einbeziehung konkreter Zusatzbedingungen ex post eine Krise erklären. Umgekehrt genügt für eine Krisenprognose nicht allein der Hinweis auf die Verschärfung von Widersprüchen oder die Ausbildung neuartiger Widersprüche, wie das Ritual der marxistisch-leninistischen Kritik am längst totgesagten „Imperialismus“ und „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ lehrt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß das Verdienst der hier diskutierten politökonomischen Ansätze darin liegt, daß sie die engen Handlungsspielräume und die notwendig widersprüchlichen Steuerungsimperative des politisch-administrativen Systems im Rahmen spätkapitalistischer Strukturen aufgezeigt haben. Gegenüber vulgärmarxistischen und staatsmonopolistischen Theorien ist ihre Argumentation weitaus differenzierter und weist stärkere empirische Bezüge auf. Dennoch zeichnen sie sich durch eine gewisse Krisenfixierung aus. Sie scheinen vor allem jene empirischen Fakten, welche ihre Argumentation stützen, einseitig zu selektieren und damit zu überschätzen. Ihre Vermutung einer prinzipiell unlösbaren Steuerungsproblematik, die sich zu einer Rationalitätskrise verdichtet, reduziert sich auf ein Aussagensystem über die Bedingungen der Möglichkeit einer Krise. Über dieses läßt sich mit Plausibilitätsargumenten diskutieren, aber nicht entscheiden.

Der Blick in die Empirie legt eher die Vermutung nahe, daß ein ökonomisches Krisenmanagement nicht an kontradiktorischen Steuerungsimperativen, sondern eher an anderen Faktoren (Ausbeutung materieller Ressourcen,

drastische Verschiebung der terms of trade usw.) zu scheitern droht. Obwohl Rationalitätsdefizite empirisch nachzuweisen sind, treten sie bislang als fallweise entstehende Probleme auf und werden von einer durch Prognose- und Koordinationsinstrumente zunehmend sensibilisierten Administration zumindest so weit kompensiert, daß sie sich nicht krisenrelevant auswirken (vgl. Grottian/Murawieck 1974: 35 f.). Andererseits kann kaum davon gesprochen werden, daß sich die administrativen Handlungsspielräume in Relation zu den Problemlagen ausgeweitet hätten. Dies zeigt vor allem die schleppende Wirkung des Instrumentariums, das zur Bekämpfung der Rezession von 1974/75 eingesetzt wurde. Gerade dieses Beispiel hat jedoch auch bewiesen, daß die herkömmlichen Indikatoren für eine tiefgreifende Instabilität, also die Stagnation oder der Rückgang des Wirtschaftswachstums oder eine bestimmte Arbeitslosenquote, relativiert werden müssen. Obwohl diese Krise zweifellos die schwerste der Nachkriegszeit war und ihre Folgewirkungen lange anhalten dürften, scheinen Krisen dieser Form den Charakter der „Normalität“ zu gewinnen und gerade deshalb eines wichtigen Moments des Krisenbegriffes zu entbehren: der subjektiven und massenhaften Wahrnehmung als Bestandsbedrohung. Allerdings ist mit dieser Feststellung noch keine Antwort auf die These gegeben, daß sich aus der Überbrückung widersprüchlicher ökonomischer Anforderungen Problemverschiebungen in den Bereich des legitimatorischen Systems ergeben.

3.3.1.2 Grenzen des politischen und rechtlichen Rahmens

Die Ministerialverwaltung als Kernbereich politischer Planung ist keineswegs einziger und autonomer Faktor im Planungsprozeß. Sie ist vielmehr eingebettet in ein kompliziertes Geflecht von politischen und rechtlichen Institutionen, die die administrative Planungstätigkeit beeinflussen, hemmen und kontrollieren.

Aus der Perspektive der Referate und Planungsabteilungen als den Keimzellen von Planungsentwürfen (vgl. Schmid/Treiber 1975: 131; König 1977: 89 ff.; Mayntz 1978: 187 ff.) läßt sich dieser politische und rechtliche Rahmen als restriktives Moment interpretieren, das nur begrenzt im Sinne der Planer ausgerichtet werden kann. Zwar ist es der Ministerialverwaltung häufig möglich, Gesetze zu entwerfen und auch durchzusetzen. Andererseits wird sie jedoch das Gesamtgefüge der Verfassung, den föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik, die Mehrheit der einfachen Gesetze, den Einfluß der Parteiführungen, die Stellung der Opposition, die Machtentfaltung von Interessengruppen usw. in der Regel als externes und nicht oder kaum veränderbares Datum hinnehmen müssen.

Politische Hürden

Einzelne Planungsentwürfe durchlaufen ähnlich wie Gesetzesvorhaben eine Reihe von Prüfungsinstanzen, wobei sie u. U. erheblich modifiziert oder gar zu Fall gebracht werden können. Neben einer internen Legalitätskontrolle, der horizontalen Abstimmung mit den Fachabteilungen des Hauses, der Billigung durch die jeweilige Verwaltungsspitze und der Koordination mit den anderen Fachressorts ist bei bedeutenden Planungsvorhaben eine politische Zustimmung i. e. S. erforderlich. So bedürfen etwa Stadtentwicklungspläne der Unterstützung des Stadtrats; Pläne auf Landes- und Bundesebene der Billigung durch das zuständige Parlament, soweit sie Gesetzesform annehmen.

Bisher gibt es allerdings mit Ausnahme der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern und des ohnehin bestehenden Haushaltsrechts keine formelle Beteiligung des Parlaments an der Regierungsplanung. Nach vorherrschender Auffassung sollen die Parlamente auch nicht „Herr der Planung“ werden, sondern die Planungsinitiative weiterhin der Regierung überlassen (vgl. *Frank* 1976: 109 ff.; *Vitzthum* 1979: 257 ff.). Gleichwohl fordert die *Enquête-Kommission Verfassungsreform* eine parlamentarische Beteiligung bei der Rahmenplanung von jenen Aufgaben, „die für die Bundesrepublik Deutschland von Bedeutung sind“. (1976 II: 112) Ähnlich befürwortet auch *Thomas Würtenberger* die Gesetzesform für Planungen von „grundsätzlicher Bedeutung“ bzw. jenen Fragen, die sich „im Zentrum der Richtungsbestimmung des Staates“ (1979: 186) bewegen. Ohne hier Partei ergreifen zu wollen, läßt sich zumindest feststellen, daß ein geregeltes Beteiligungsrecht des Parlaments eine entscheidende Hürde für Rahmenplanungen bedeuten könnte. Neben dem ohnehin bestehenden Zwang zur Rücksichtnahme auf den Koalitionspartner, der sich im parlamentarischen Bereich meist restriktiver als im Regierungsbereich auswirkt, entstünde eine zusätzliche Hürde durch die unterschiedlichen parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat.

Für die Kommunen bestehen anders gelagerte, im Effekt allerdings ähnlich wirksame Planungshindernisse. Während die Einbettung in den Rahmen der „Konzertierten Aktion“ keine allzu große Bindung darstellt, wie sich an der mangelnden Durchschlagskraft einer antizyklischen Haushaltspolitik bis hin zu den Gemeinden zeigt, fördert das System der Finanzverfassung die „Angebotsdiktatur“ (*Julius Seeger*, zit. nach *Grube/Richter/Thaysen* 1976: 101) des Bundes bzw. des Landes und entzieht den Gemeinden den Boden für eine eigenständige Planung (vgl. *Barbarino* 1975: 116 ff.; *Laufer* 1981⁴: 190 f.). Umgekehrt, wenn auch von geringerer praktischer Bedeutung, bilden das Subsidiaritätsprinzip und die föderalistische Struktur aus der Sicht des Bundes eine Planungsbedingung, die z. B. im Bereich der Bildungsplanung

(vgl. *Hamm-Brücher* 1972: 10) oder der antizyklischen Konjunkturpolitik (vgl. v. *Armin* 1976: 187 ff.) durchaus restriktiv wirken kann.

Der Trend zu einem immer differenzierteren System der Politikverflechtung¹⁵³ führt zu einem hohen Aufwand an Abstimmung und Koordination der an den Planungen beteiligten Ebenen und Instanzen. Damit werden gravierende Änderungsvorschläge, welche meist mit Nachteilen für zumindest einen der Akteure verbunden sind, kaum durchsetzbar.¹⁵⁴ Dieser Sachverhalt, als „negative Koordination“ (*Jochimsen, Scharpf*) bezeichnet, begünstigt durch das Gefüge der Interessenabstimmung und Vetopositionen gerade jene Entscheidungskriterien, die bezogen auf die Problemlösung nicht unbedingt als funktional oder rational gelten können, sondern sich vielmehr auf der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner als kompromißfähig erweisen. Bei der Verteilung von Finanzmitteln bedeute dies z. B., daß nicht unbedingt der objektive Bedarf, sondern die statistisch nachgewiesenen Einwohnerzahlen pro Land oder Region zum Maßstab erhoben werden.

Die bedeutsamsten Barrieren politischer Planung liegen jedoch eher im vorpolitischen Raum und werden oft schon im Frühstadium des Planungsentwurfs wirksam. Die Ausrichtung der Parteien und politischen Führungsspitzen an der Gunst des Wählers, der Imperativ zur Stimmenmaximierung, überschatten praktisch jegliches politische Handeln. Dadurch werden oft sachlich angemessene, jedoch „unpopuläre“ Problemlösungen verhindert. Eine besondere Rolle kommt hierbei meist der jeweiligen politischen Opposition zu, die häufig wider besseres Wissen eine gegen die Wählergunst gerichtete Maßnahme attackiert und damit Sympathie- und Stimmenwerbung zu betreiben versucht. Diese jeder repräsentativen Demokratie immanente Restriktion kann durch Aufklärungskampagnen nur sehr beengt überwunden werden.

Es zeichnet sich die Tendenz ab, daß nicht nur Parteien im Wahlkampf, sondern zunehmend auch administrative Stellen für ihre Programme werben und argumentieren. Dies gilt um so mehr, als sich viele Planungen nicht allein imperativ durchsetzen lassen, sondern auch von der Kooperationsbereitschaft der Betroffenen abhängen. Ob bei der Steuerung des Hochschulzuges, der Gesundheitsvorsorge, des Konsumverhaltens, des Energieverbrauchs, des Reiseverkehrs oder der Geburtenrate — es mehren sich die Fälle eines administrativen Vollzugs per Appell, wobei durchaus ein System von positiven bzw. negativen Sanktionen unterstützend wirken kann (vgl. auch Unterkapitel 1.1). Damit ist der Aspekt der „ideologischen, informatischen und mentalen Planungsbarrieren“ (*Grube/Richter/Thaysen* 1976: 89) angesprochen. Er bezieht sich nicht allein auf die Masse der Bevölkerung oder auf die von der Planung unmittelbar Betroffenen, sondern auch auf die politischen Entscheidungsträger.¹⁵⁵ So mußte z. B. Mitte der 60er Jahre erst

ein antiplanerischer Affekt der politischen Führungsspitzen überwunden werden (vgl. *Lenk* 1966: 369 ff.). Heute dagegen hat eine qualitativ orientierte Planung oft gegen einen quantitativ ausgerichteten Fortschritts- und Wachstumsglauben anzukämpfen, von dem auch die Planer nicht frei sind.¹⁵⁶

Neben diesen eher diffusen, auf einem spezifischen Bewußtsein gründenden Planungsbarrieren stellen sich auch oft hochorganisierte Interessen der politischen Planung entgegen. Die Rolle der *pressure groups* im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß ist hinreichend analysiert worden, so daß hier knappe Andeutungen genügen können.

In zahlreichen Fällen wußte eine entsprechend starke Lobby ihre Interessen gegen die planerische Vernunft zu wahren. Im Bereich der Gesundheitsplanung ist es die organisierte Ärzteschaft, bei der Verkehrsplanung die Auto- und Tiefbaulobby, auf dem Sektor des Agrarmarktes die Interessengruppen der Landwirte, bei der Umweltschutzplanung vorwiegend die chemische Industrie, im Bereich des Kartellrechts die vereinigten Industrieverbände, die entweder von Anfang an einschneidende Veränderungen des Status quo verhinderten oder durch einen nachhaltigen Einfluß auf die Gestaltung der Ausführungsbestimmungen die ursprüngliche Intention der Programme pervertierten.

Damit kann das pluralistische System als ein Geflecht von Vetopositionen (vgl. *Scharpf* 1970: 50 f.) dazu führen, daß die im Planungsprozeß vertretene kooperative Strategie zu einer Fragmentierung der Willensbildung beiträgt und schließlich zu einer Form des Durchwurstelns verkommt. Der Novellierungsversuch zum Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, der „Leidensweg“ des Abwasserabgabengesetzes oder die derzeitige Diskussion um das Bundesimmissionsschutzgesetz, um die „Technische Anleitung Luft“ oder das Chemikaliengesetz liefern anschauliche Belege für diese These.

Rechtliche Hürden

Eine weitere Planungsrestriktion neben diesen unmittelbar politischen Faktoren bilden die rechtsstaatlichen Garantien der Verfassungsmäßigkeit und der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Immer häufiger werden bei der Festsetzung und Realisierung von Plänen die Gerichte bemüht. Dies gilt in erster Linie für die gesetzlich vorgesehenen Einspruchsmöglichkeiten im Rahmen des bau- und atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Dies gilt aber auch in den Fällen, wo etwa im Zuge von Landesplanungen oder der Durchführung der Gebietsreform tatsächlich oder vermeintlich verfassungs- oder verwaltungsrechtliche Grundsätze verletzt werden. Allein die bloße Existenz dieser Kontrollmöglichkeiten beeinflußt die Gestaltung von Programmen und Plänen und vermag den reformerischen Elan zu dämpfen.

Der juristische Widerstand ist oft nach dem Scheitern politischer Einflußnahme der letzte Rettungsanker gegen planerische Maßnahmen. Er wird teilweise verbissen und ausdauernd über viele Jahre hinweg geführt. Die Beispiele reichen von Abwehr einer Enteignungsmaßnahme zur Verwirklichung einer geplanten Straßentrassierung über den Einspruch gegen das Projekt eines Großflughafens bis hin zu einer Klage gegen die Inbetriebnahme eines Atomkraftwerkes. Dadurch können Planungen um Jahre verzögert, in ihren Zielwerten erheblich beeinflußt und in Einzelfällen sogar völlig verhindert werden.

Ebenso wie innerhalb der Administration bereits vorbeugend die rechtlichen Auswirkungen und Durchsetzungschancen geprüft werden, so erfolgt auch auf der „Gegenseite“ zunehmend eine langfristige Vorbereitung für rechtliche Auseinandersetzungen. Die Gründung des Öko-Instituts in Freiburg zur wissenschaftlichen und rechtlichen Beratung von Bürgerinitiativen oder die im Hinblick auf kommende Rechtskonflikte um das atomare Entsorgungszentrum bei Gorleben gegründete Rechtshilfegruppe der dortigen Bürgerinitiative sind Belege für diese Entwicklung.

Bearbeitungsstrategien und Folgeprobleme

Für die planenden Institutionen gibt es je nach den Bedingungen der konkreten Situation verschiedene Strategien¹⁵⁷, die politischen und rechtlichen Hürden zu überwinden, zu verkleinern oder zumindest zu kalkulieren.

Die wichtigste Maßnahme in diesem Zusammenhang ist die Abklärung möglicher Schwierigkeiten im Vorfeld der Planung. Hierzu gehört etwa die Einholung von Stellungnahmen der Interessengruppen zu den Referententwürfen, die Erstellung wissenschaftlicher Gutachten, die Durchführung von Hearings usw. Dieser Prozeß soll es ermöglichen, potentielle Konfliktpunkte zu erkennen und mögliche Gegenstrategien oder Kompromißlösungen auszuloten. Hierbei ist es nicht nur gängige Praxis, den politischen Gegner zu Wort kommen zu lassen bzw. seine Stellungnahmen zu verfolgen, sondern auch die Auffassungen der möglichen Richter in einer denkbaren juristischen Auseinandersetzung kennenzulernen.¹⁵⁸

Dieses Verfahren kann allerdings — wie bereits angedeutet — dazu führen, daß frühzeitig Vetopositionen aufgebaut werden, auf die die Administration ohne eine intensive und öffentlich geführte Auseinandersetzung einschwenkt. Mag dieses Vorgehen noch bei der juristischen Vorklärung sinnvoll sein, so kann es für die politische Auseinandersetzung einen Verzicht auf eine mögliche Rückendeckung durch die öffentliche Meinung oder auf potentielle Bündnispartner bedeuten. Die *informelle* Vorklärung kann zudem

den Nachteil haben, daß ohnehin vorhandene Urteile und Vorurteile be-
stärkt werden. Dies gilt sowohl für den verbreiteten und zuweilen bestätigten
Verdacht einer Filzokratie von öffentlichen und privaten Interessen wie auch
für „wissenschaftliche“ Ansätze, sei es in Form von sog. „Verschwörungs-
theorien“ oder dem Versuch, den Staat als einen „Handlanger des Kapitals“
zu identifizieren.

Noch weniger aussichtsreich ist die Strategie der *autoritativen Durchsetzung*
von Planungen. Im Prozeß einer fragmentierten und dezentralisierten politi-
schen Entscheidungsfindung werden dann leicht prinzipielle Vorbehalte
laut, die sich nicht notwendig auf den Inhalt der Planung beziehen müssen.
In diesem Fall bietet die Planung lediglich einen Anlaß, im Gerangel um
Kompetenzen, Einfluß und Wählerstimmen Positionsvorteile zu sichern.
Hierbei kann ein autoritatives Vorgehen auch „schlafende Hunde wecken“
und Interessenkoalitionen auf dem Nenner der pauschalen Ablehnung eines
Planungsvorschlags fördern. Bei den Versuchen zu einer integrierten Aufga-
benplanung auf Bundesebene zeigte sich z. B., daß das labile Gefüge von
Kanzlerprinzip, Kabinettsprinzip und Ressortprinzip keinerlei einseitige
und unbekümmerte Vorstöße zuläßt. Auch der Versuch der autoritativen
Durchsetzung von Planungen gegen die betroffenen Teile der Bevölkerung
hat wenig Realisierungschancen. In aller Regel wird — wie noch zu zeigen ist
— der Widerstand dadurch eher verstärkt und findet eine breite Solidarität.

Die Strategie der *zeitlichen Verschiebung* möglicher Konflikte, wie sie etwa
bei der Ausarbeitung des Verkehrspolitischen Programms der Bundesregie-
rung von 1968—1972 praktiziert wurde,¹⁵⁹ ist wegen möglicher Blindstellen
der Planung riskant und wird nur in Grenzfällen tauglich sein. In der Regel
ist der Bedarf an gegenseitiger Information und Abstimmung zwischen den
Fachabteilungen, den Ressorts und den Verwaltungsebenen bei politischen
Planungen derart hoch, daß ab einem gewissen Stadium des Planungsent-
wurfs die Einschaltung zahlreicher administrativer Stellen und wichtiger politi-
scher und gesellschaftlicher Gruppen unumgänglich wird.

Am relativ aussichtsreichsten erscheint eine „*kooperative Strategie*“ (*Grot-
tian*) im Zuge eines offenen und transparenten Planungsprozesses.¹⁶⁰ Aller-
dings bedeutet auch diese Form keine Erfolgsgarantie. Bei einem solchen
Verfahren erscheint es jedoch sinnvoll, daß die von der Administration
aufgegriffenen Planungsimpulse erst intern einer umfassenden, präzisen und
gut begründeten Zieldefinition zugeführt werden, mit der sich auch die
politische Spitze der Administration möglichst weitgehend identifiziert.
Weiterhin wären verschiedene Lösungsmöglichkeiten einschließlich ihrer
Folgeprobleme aufzuzeigen und zu bewerten. Das Ergebnis dieses Prozesses
sollte dann in einem breiten und öffentlichen Diskurs mit den relevanten
Entscheidungsträgern und den betroffenen Gruppen weiterentwickelt und
geprüft werden, wie dies zumindest ansatzweise bei verschiedenen Modell-

versuchen¹⁶¹ der Stadtentwicklung bzw. Stadtsanierung oder auch bei der schwedischen Diskussion um die künftige Energiepolitik (vgl. Hauff 1977) versucht wurde. Der große Aufwand und die dabei sicherlich entstehenden Reibungsverluste bedeuten m. E. auf lange Sicht eher eine Minimierung von späteren Konflikten und unvorhergesehenen Folgeproblemen. Mit diesen knappen Andeutungen soll lediglich die Leitlinie des Verfahrens sichtbar werden, ohne eine Patentlösung anpreisen zu wollen. Zudem bleiben entscheidende Fragen wie die Gewichtung der Argumente, die Einschätzung von Sanktionsdrohungen von Beteiligten und die Verbindlichkeit von Voten, Stellungnahmen und Versprechen ungeklärt.

3.3.1.3 Grenzen der „Legitimationsbeschaffung“

Eine dritte Gruppe verwaltungsexterner Planungshürden ist bedingt durch das Legitimationsproblem, d. h. die Grenzen sozialer Bereitschaft, die Rechtmäßigkeit politisch-administrativer Entscheidungen hinsichtlich der Prozedur und ihres Inhalts anzuerkennen. Die sozialwissenschaftliche Diskussion der letzten Jahre hat sich allerdings auf die generelle Frage der Legitimität des politischen Systems konzentriert und sich auf dieser abstrakten Ebene auch festgefahren. Mit Ausnahme der Energiepolitik haben empirische Untersuchungen, die sich mit der Akzeptanz¹⁶² von Einzelproblemen oder von sektoraler Politik befassen, eher Seltenheitswert. Die Legitimitätsfrage ist für die vorliegende Arbeit von konstitutiver Bedeutung und wird in verschiedenen Zusammenhängen angesprochen. Hier geht es um ihre Rolle als eine einschränkende Bedingung politisch-administrativen Handelns. Die allgemeine Diskussion um die Logik und Problematik der Legitimitätsfrage in repräsentativen Demokratien wird noch gesondert im vierten Kapitel aufgegriffen.

Merkwürdigerweise war diese Diskussion zunächst von dem Streit bestimmt, ob denn hier überhaupt ein Problem oder gar eine Krise vorläge. Auf einem Fachkongreß¹⁶³ der „Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft“ zum Thema „Legitimationsprobleme politischer Systeme“ verfochten verschiedene Diskussionsteilnehmer, darunter auch Kurt Sontheimer, die These, daß von Legitimationsproblemen in der Bundesrepublik nicht ernsthaft die Rede sein könne. Vielmehr handle es sich um eine Fiktion, wenn nicht gar ein Wunschdenken, das allenfalls in den Köpfen und Schriften linker Sozialwissenschaftler herumgeistere. Dagegen zog *Offe* am Schluß seines schriftlichen Diskussionsbeitrages das Fazit, die Politik hätte sich „über den politikwissenschaftlichen Zweifel an der Wirklichkeit dieser Problemlage längst hinweggesetzt und sich genötigt gesehen, sie als real zu behandeln“ (1975 a: 29).

Demnach zeichnen sich delegitimierende Tendenzen ab, bei denen nicht allein die Legitimität bestimmter politisch-administrativer Entscheidungen, sondern die des Entscheidungssystems als solchem bestritten würde (ebd. 24). *Offe* sieht eine Entwicklung, die er unter dem Begriff „Entstaatlichung“ zusammenfaßt. Er nennt hierfür vier Gruppen von Indikatoren:

a) Nicht-institutionelle Arbeitskämpfe sprengen den ihnen von staatlicher Seite zugedachten Rahmen der Verhandlungssysteme und Schlichtungsprozeduren und widerlegen in vielen Fällen die Annahme, die Politik könne „gleichsam als Gegenleistung für die Gewährung von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie die Gewerkschaftsorganisationen dafür verantwortlich machen, daß sich die Anbieter von Arbeitskraft ohne Ausnahme an die zeitlichen und sachlichen Prozeduren halten, die das Tarifsystem vorsieht“. (ebd. 24 f.)

b) Selbsthilfeaktionen unterlaufen z. T. mit illegalen Mitteln die ausschließliche Regelungskompetenz des Nationalstaates und wenden sich bei der Verfolgung spezifischer Interessen u. U. direkt gegen administrative Instanzen bzw. gegen entgegengerichtete Interessengruppen.¹⁶⁴

c) „... . autonomistische Bewegungen, die in der Regel durch sprachliche, religiöse, ethnische Identitäten sowie durch bedrohte und unterprivilegierte sozialökonomische Situationen definiert sind“, bestreiten die administrative Repräsentations- und Entscheidungskompetenz „oft in außerordentlich militanter Weise“ (ebd. 26).

d) Aus der Tatsache, daß die exekutiven Staatsorgane und die politischen Parteien die Bedrohung des staatlichen Politikmonopols reflektieren und strategisch einkalkulieren, läßt sich indirekt auf die Existenz von Legitimationsproblemen schließen. „Die politischen Dauerthemen der ‚inneren Sicherheit‘ einerseits, der drohenden ‚Unregierbarkeit‘ der Gesellschaft andererseits zeigen ein Wahrnehmungsbild der Politik von ihrer Handlungssituation aus, demzufolge den Staatsorganen gesellschaftliche Konflikte in dieser oder jener Weise außer Kontrolle zu geraten drohen.“ (ebd.) Die verstärkten Bemühungen der Parteien, sich von ihrer Basis nicht zu „entfremden“, vorbeugend „überzogene“ Erwartungsansprüche zurückzuschrauben und auch im Rückgriff auf vorpolitische Organisationen (z. B. Gewerkschaften) ihre Integrationskraft abzustützen, signalisieren eine reale Problemlage.

Diese von *Offe* angeführten Phänomene erscheinen prinzipiell bedenkenswert. Allerdings haben nicht-institutionelle Arbeitskämpfe und autonomistische Bewegungen für die Bundesrepublik eine geringe bzw. keine Bedeutung. Auch die Legitimationsprobleme, die sich aus der Verknappung der finanziellen Ressourcen des politisch-administrativen Systems ergeben, drohen kaum virulent zu werden. Vieles deutet darauf hin, daß es vorerst gelingt, das Anspruchsniveau für sozialstaatliche Leistungen unter dem Hinweis auf die begrenzten Mittel herunterzuschrauben.¹⁶⁵

Ergänzend sind noch (mindestens) folgende Faktoren zu nennen, die auf die reale Bedeutung der Legitimationsfrage verweisen:

— Die Handhabung des „Radikalenerlasses“ deutet auf ein mangelndes Vertrauen in die Legitimationskraft der bestehenden Strukturen. Auch der Hinweis, hier gehe es in erster Linie um den Schutz von Unmündigen, die der Gefahr der Manipulation durch „verfassungsfeindliche“ Pädagogen ausgesetzt seien, zeigt dennoch, wie gering die kompensierende Wirkung der sonstigen sozialen Umgebung eingeschätzt wird.

— Weiterhin kann im bewußten oder unbewußten Rückzug in die Subkulturen ein Moment der Delegitimation gesehen werden. Obgleich dieser Rückzug mit keiner aktiven Artikulation von Legitimitätszweifeln verbunden sein muß, stellt er dennoch eine Form der passiven Verweigerung dar, die weniger als politische Gleichgültigkeit, sondern eher als verinnerlichter Zweifel an der Angemessenheit gesellschaftlicher Normen, aber auch an der Legitimität des darauf gestützten politischen Systems zu bewerten ist (vgl. *Döbert/Nunner-Winkler 1974*). Es mehren sich die Anzeichen dafür, daß die Subkulturen in der Bundesrepublik nicht nur auf gesellschaftliche „Nischen“ beschränkt bleiben, sondern in Verbindung mit aktivistischen Strömungen sich zunehmend ausweiten und den Status einer Gegenkultur erlangen (vgl. *Hollstein 1975 und 1979; Schwendter 1978*).

— Obwohl sich die Situation an den Hochschulen, Schulen und im Bereich der Lehrlingsausbildung in Relation zu den späten 60er Jahren „normalisiert“ hat, erscheint es doch zweifelhaft, ob die dort vorhandenen Protestpotentiale auf Dauer pazifiziert sind oder nicht lediglich durch einen verschärften Konkurrenz- und Leistungsdruck derzeit überlagert werden (vgl. *Does 1977*).

— Nach wie vor besteht eine über die Bundesrepublik hinausreichende Terroristenszene mit einem entsprechenden Sympathisantenkreis. Obgleich sie sich durch ihre Gewaltakte in der breiten Öffentlichkeit als „politische“ Bewegung diskreditiert hat und damit hinsichtlich des Legitimationsaspektes eher stabilisierend wirkt, sprechen einzelne Verantwortliche für die innere Sicherheit bereits von der Möglichkeit einer „vorrevolutionären Lage“¹⁶⁶, fordern nicht ohne Erfolg die Ausweitung des justiziellen und exekutiven Spielraums und eine waffentechnische Aufrüstung der Polizei.

— Vor allem im Bereich der Umweltschutzbewegung scheint das Vertrauen in die Lösungskompetenz, die Unabhängigkeit und die Integrität politisch-administrativer Entscheidungsträger zu schwinden. Die Erfahrung, daß meist an den Symptomen kuriert wird, die Aufdeckung zahlreicher Umweltskandale und Interessenverfilzungen, die immer wieder vorkommende Diffraktionierung von Bürgerinitiativen usw. führen längerfristig zu einer Verhärtung der Standpunkte, zur Bevorzugung militanter Aktionsformen und zur Senkung der Hemmschwelle, legale Schranken zu respektieren.

— Generell zeichnet sich insbesondere bei einer Minderheit von Jugendlichen eine anti-etatistische Grundhaltung ab, die mit dem Schlagwort der Parteienverdrossenheit nicht mehr zu fassen ist. Die Welle von Hausbesetzungen und Jugendkrawallen in jüngster Zeit markiert nicht nur eine neue Eskalationsstufe der Konflikte, sondern signalisiert in ihren Formen, Begründungen und Parolen eine ebenso scharfe wie pauschale Abgrenzung gegenüber dem gesamten staatlichen Institutionengefüge und seiner Repräsentanten, angefangen von Spitzenpolitikern gleich welcher Partei bis hin zum Kontaktbereichsbeamten des entsprechenden Wohnviertels.

— Obgleich diese Strömungen äußerst heterogen und auch häufig in sich zersplittert sind, können sie dennoch fallweise ein nicht unbedeutendes Negationspotential darstellen, sieht man einmal von der Terrorszene ab. Die einzelnen Gruppierungen und „Bewegungen“ scheinen sich gleichsam gegenseitig einen „Sympathiebonus“ einzuräumen. Zudem sind sie durch ein informelles Kontaktnetz, übergreifende Publikationen, mehrfache Mitgliedschaften usw. eng miteinander verflochten. Vieles deutet darauf hin, daß — trotz der organisatorischen Fragmentierung und des ausgeprägten Strebens nach Autonomie — relevante Protestpotentiale, darunter Ökologiebewegung, Frauenbewegung, Friedensbewegung, „Instandbesetzer“, sexuelle und sonstige Randgruppen usw. enger zusammenarbeiten, wie sich auch an verschiedenen Wahlbündnissen gezeigt hat.

Die durch diese Gruppen erzwungenen Konflikte bewegen sich keineswegs ausschließlich innerhalb des Systems der „parteimäßigen Politik“, welchem *Luhmann* die Funktion der Legitimationsbeschaffung zuschreibt (vgl. Seite 38 f.). In der Regel ist die Administration nicht allein kraft ihrer exekutiven Aufgabe, sondern in ihrer *politischen* Funktion in derartige Auseinandersetzungen verwickelt und wird auch als Adressat politischer Forderungen bzw. als kompetenter Verhandlungspartner begriffen. Weil durch den Akt der politischen Planung die Funktionstrennung zwischen parteimäßiger Politik und Entscheidungssystem fällt, wie *Luhmann* zu Recht feststellt, fallen auch die Kommunikationsschranken zwischen politischer Administration und Publikum, deren Effizienz für die Absorption von Protest *Luhmann* immer wieder hervorhebt.

Bearbeitungsstrategien und Folgeprobleme

Analytisch gesehen können Legitimationsprobleme, die aus der Verknappung materieller Leistungen resultieren, von solchen unterschieden werden, die auf die Verknappung von Sinn, d. h. auf die Brüchigkeit von konventionellen und/oder argumentativen Begründungsmustern zurückgehen. Bei der Diskussion des ersten Typus wurde die These vertreten, daß das

Anspruchsniveau für sozialstaatliche Leistungen unter dem Hinweis auf die Begrenztheit der Mittel so weit abgesenkt werden kann, daß dramatische delegitimatorische Folgen ausbleiben.

Gravierender erscheinen allerdings jene Probleme, die sich einer monetären Bearbeitung prinzipiell entziehen. Gerade die oben genannten Konflikt- bzw. Protestpotentiale zeichnen sich vorwiegend dadurch aus, daß sie über spezifische Politikergebnisse hinausgehend auf den Modus politischer Entscheidungsfindung zielen. Forderungen nach einer Demokratisierung aller Lebensbereiche, nach weitgehenden Partizipationsmöglichkeiten usw. können jenseits einer bestimmten Stufe der politischen Auseinandersetzung und der politischen Desillusionierung nicht durch den Verweis auf die Relativität der Problemlage oder auf eine positive gesamtpolitische Bilanz im internationalen Vergleich aufgefangen werden.

Somit wird die politische Verwaltung gezwungen, zu Partizipationsforderungen Stellung zu beziehen. Hierbei entwickelt sie je nach Intensität des Konflikts, je nach Konstellation, Stärke und Mittelwahl der Akteure verschiedene Reaktionsformen, auf die noch im sechsten Kapitel ausführlicher eingegangen wird. Stark vereinfacht lassen sich folgende politisch-administrative Strategien unterscheiden.¹⁶⁷ Demokratisierungs- und Partizipationsforderungen können

- durch ein limitiertes Partizipationsangebot aufgefangen und kanalisiert werden,
- nach Kategorien von annehmbar/unannehmbar, realistisch/unrealistisch, effizient/ineffizient usw. aufgespalten werden. Damit kann in aller Regel auch das Spektrum der sich vertretenden Gruppen differenziert oder gespalten werden.
- durch Mobilisierung konkurrierender Forderungen und Interessengruppen paralytisiert werden,
- als partikulare und damit „gemeinschaftsschädigende“ diskreditiert werden,
- durch langfristige Hinhaltenaktiken unterlaufen werden und
- durch Androhung oder Anwendung legaler Gewalt unterdrückt werden.

Bei empirischen Konflikten werden diese Strategien allerdings in der Regel in Mischformen oder in einem zeitlichen Nacheinander auftreten. Hier wird die These vertreten, daß im allgemeinen die Folgeprobleme dieser Strategien in der genannten Reihenfolge zunehmen.

Die autoritative Zurückweisung von Partizipationsforderungen hat sich als völlig unangemessene Bearbeitungsstrategie erwiesen. In längeren konflikthaften Auseinandersetzungen mit der politischen Administration erwirbt sich ein Teil der betroffenen Bürger meist eine detaillierte Sachkompetenz. Somit vermag er durchaus zu beurteilen, auf welcher Seite bzw. in welchen Punkten substantielle Argumente vorgetragen bzw. Scheinargumente vorgeschoben werden.

Werden nun Konflikte wider bessere Argumente durch den Druck des legalen Gewaltmonopols des politisch-administrativen Systems „geregelt“, so führt dies eher zu einer Radikalisierung der unmittelbar Beteiligten und zu einer (mindestens latenten) Solidarisierung der im weiteren Sinne Betroffenen. Damit steigen die potentiellen Folgekosten für parallele oder künftige Konflikte. Nicht die falsche Auswahl oder ungeschickte Kombination dieser Strategien, sondern vielmehr der Rückgriff auf den Typus *strategisches* Handelns (im Sinne von *Habermas*) dürfte also der Grund für die hohen Folgekosten sein.

Daneben wird es für die Administration immer schwieriger werden, begründbare Partizipationsansprüche zurückzuweisen, ist sie doch mit dem Grad ihrer Interventionen, mit der Ausdehnung ihres Zeithorizonts, mit dem Zwang zur Koordination von Teilpolitiken und in ihrer spezifischen Dienstleistungsfunktion immer stärker auf die Kooperation mit den Betroffenen angewiesen, wie bereits gezeigt wurde. Nicht zuletzt deshalb zeichnen sich begrenzte Partizipationsangebote von seiten der politischen Administration ab (vgl. fünftes Kapitel), über deren Wert sich freilich streiten läßt.

Unverständlich bleibt es allerdings, wie man allen Partizipationsforderungen ziemlich pauschal eine totalitär-unfreiheitliche Tendenz (vgl. *Hennis* 1973: 66 f.) unterstellen kann, sie allein durch die *Rousseausche* Utopie der Identität von Herrschern und Beherrschten geleitet sieht, ohne die Implikationen eines zur Planung übergehenden Leistungsstaates zu untersuchen. Will sich die politische Administration nicht von ihrem eigenen Anspruch, der gesellschaftlichen Bedürfnisbefriedigung unter Wahrung eines Interessenausgleichs, entfremden, muß sie materiale Beteiligungsformen der Betroffenen akzeptieren. Wo dies in der Form und der Sache nicht möglich ist, wäre es zu rechtfertigen. Dies setzt bereits einen Modus der Rechtfertigung voraus, der m. E. über die turnusmäßige Wahl, über auf Öffentlichkeitswirksamkeit bedachte parlamentarische Debatten sowie über Presseerklärungen und Deklamationen hinausgehen muß. Darin ist primär keine normativ geleitete Forderung, sondern eine Stabilitätsbedingung des politischen Systems zu sehen.

Das Verfahren der Legitimationsbeschaffung im Sinne von *Luhmann* ist explizit darauf angelegt, Handlungsspielräume des politisch-administrativen Systems auszuweiten, dieses autonom und flexibel zu halten. In Anbetracht der oben angedeuteten empirischen Tendenzen sehe ich langfristig und mit Blick auf die sozialen Folgekosten eine generelle Schwäche einer politisch-administrativen Strategie, die Konsens beschaffen, aber Partizipation vermeiden will. Dieser Gedankengang wird hier nicht weiter vertieft, sondern am Beispiel verschiedener Partizipationsmodelle (fünftes Kapitel) und der Bürgerinitiativbewegung (sechstes Kapitel) konkretisiert.

Der Problembereich, der unter dem Stichwort Sinnkrise notiert wurde, ist in seiner Dimension und vor allem in seinem Zusammenhang mit der Legitimitätsproblematik bisher kaum wahrgenommen worden. Fehlt schon die analytische Einsicht, so sind erst recht keine Lösungsstrategien entwickelt worden. Einzelne Phänomene wie die Untermotivation in den Schulen, die Drogenzene oder die neuen Jugendreligionen werden zwar relativ stark beachtet, jedoch kaum unter dem Legitimationsaspekt gesehen. An Stelle einer Ursachenforschung wird von administrativer Seite aus versucht, an den Symptomen zu kurieren. Dort, wo etwa in Form der „Grundwertediskussion“ ein direkter politischer Bezug offenkundig ist, wird ganz im Sinne des Schlagworts der Rahmen einer — ohnehin meist akademisch geführten — Diskussion kaum verlassen.

Empirische Untersuchungen zeigen, daß sich vor allem bei Jugendlichen ein Wertwandel abzeichnet. Dieser beinhaltet Tendenzen der Delegitimation, die kaum *administrativ* steuerbar sind (vgl. *Gabriel* 1974: 351). Solche grundsätzlichen Veränderungen des Bewußtseins, die sich hier vorerst bei Teilgruppen niederschlagen, scheinen längerfristig auch eine ebenso grundsätzliche Kritik an den herkömmlichen politischen Orientierungen und Strukturen nach sich zu ziehen. Damit besteht die Möglichkeit, daß sich zwei Momente gegenseitig verstärken, die für sich genommen kaum krisenrelevant erscheinen. Die Einengung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen kann zu Effizienzverlusten führen, die in Verbindung mit Legitimationsdefiziten dramatische Wirkungen zu entfalten vermögen (vgl. *Kevenhörster* 1978: 102).

3.3.2 Verwaltungsinterne Planungsbarrieren

Gemäß dem *Luhmannschen* Kriterium der Systemrationalität gilt ein System in dem Maße als rational, wie es zur Erfüllung seiner Funktionen, die wesentlich extern determiniert sind, adäquate Strukturen entwickelt. Theoretischer Fixpunkt dieses Rationalitätsbegriffs ist die „Kongruenz von Funktion und Struktur“. Es ist offensichtlich, daß soziale Systeme ihren Funktionen nur begrenzt entsprechen können. Zum einen stehen sie unter den prinzipiellen Restriktionen der Knappheit materieller Ressourcen oder der Knappheit an Zeit. Daneben, und dies ist charakteristisch für soziale Systeme, entwickeln sie eine Eigendynamik und bilden innere Strukturen aus, die oft im Widerspruch zu den funktionellen Erfordernissen liegen.

Noch in den frühen 60er Jahren schien laut Aussagen des damaligen Innenministers *Schröder* keine Notwendigkeit für eine Reform der Bundesverwaltung zu bestehen (vgl. *Moths/Wulf-Mathies* 1973: 102). Dieses Bild hat sich

allerdings im Verlauf weniger Jahre grundlegend geändert. Verwaltungsreformen scheinen geradezu zu einer Daueraufgabe zu werden. Die Probleme der Binnenstruktur der Verwaltung haben inzwischen eine relativ starke Beachtung gefunden. Zahlreiche Gutachtergruppen und Kommissionen, darunter die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, das Gremium der Planungsbeauftragten zur Aufgabenplanung im Bundeskanzleramt und die Studienkommission zur Reform des öffentlichen Dienstrechts waren intensiv mit Fragen der Verwaltungsorganisation befaßt. Daneben gibt es eine Fülle von wissenschaftlichen Monographien zu diesem Thema. Ganze Zweige der Wissenschaft, darunter die Betriebswirtschaftslehre, die Organisationslehre, die herkömmliche Verwaltungslehre, die Organisationssoziologie sowie die neueren Konzeptionen des Managements greifen meist unter dem Stichwort Rationalisierung das Problem auf, das abstrakt als das *Verwalten der Verwaltung* bezeichnet werden kann. Entsprechend dem am Anfang dieses Abschnitts dargestellten Untersuchungsraaster lassen sich die internen Handlungs- bzw. Planungsrestriktionen nach drei Gesichtspunkten ordnen:

- zweckmäßige Organisation der Mittel und Verteilung der Ressourcen,
- interne Information, Koordination und Kooperation,
- Berufsbild, Motivation und politische Loyalität der Beamtenschaft.

3.3.2.1 Organisation der Mittel und Verteilung der Ressourcen

Der ursprünglich wertneutrale Begriff der Bürokratie hat zunehmend einen abwertenden Beiklang angenommen. Bürokratie gilt vielfach als Inbegriff von Umständlichkeit, unnötigem Aufwand an Personal und Mitteln, als selbstgefälliger Leerlauf einer undurchschaubaren und unkontrollierbaren Maschine, wie sie literarisch von *Franz Kafka* oder verwaltungssoziologisch von *Northcote Parkinson* auf den Begriff gebracht wurde.

Die Tendenz zur Bürokratisierung im negativen Sinn, d. h. zur Verselbständigung von Verwaltungsakten gegenüber ihren Zwecken in Form des bereits von *Vincent de Gournay* (1712—1759) angeprangerten „Übermuts der Ämter“ (zit. nach *Haußleiter* 1969: 60), ist nicht gerade ein neues Problem (vgl. auch *Bleek* 1972: 30 ff.), schon gar nicht *das* Problem der heutigen Verwaltung, so traumatisch auch manche Erfahrungen mit dem „Amtsschimmel“ ausgefallen sein mögen. Zentraler als die Frage der Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsakten ist die Anforderung, gegenüber widersprüchlichen und wechselnden Problemlagen eine gewisse Konsistenz zu wahren. Dies erfordert in der Regel nicht eine Vereinfachung, sondern eine Komplizierung der Struktur entsprechend der Komplexität ihrer Aufgaben.

Sicher bietet die derzeitige Struktur der öffentlichen Verwaltung Möglichkeiten zur Rationalisierung der Mittel und Ressourcen. Die Berichte der Rechnungshöfe und die Hinweise des Bundes der Steuerzahler liefern Jahr für Jahr anschauliche Belege für die Verschwendungssucht der öffentlichen Hand. Ein Prinzip, das die Wichtigkeit einer Position an der Zahl der Untergebenen und am verfügbaren Etat bemißt, begünstigt die Aufblähung des bürokratischen Apparats. Das Verfahren, die Haushaltsentwürfe aufgrund der Ausgaben in der vorangegangenen Phase fortzuschreiben, fördert die sinnlose Verschleuderung von Restsummen gegen Ablauf des Haushaltsjahres. Solange überbleibende Beträge als Argument für mögliche Etatkürzungen oder gar als Indiz für eine mangelnde Aufgabenbelastung gewertet werden, sind die Amtsinhaber geradezu zur Maximierung der Ausgaben angehalten.

Dennoch sollten die Möglichkeiten einer Rationalisierung der Verwaltungsmittel nicht überschätzt werden. Der kostengünstigeren Aufgabenerledigung durch private Unternehmen sind enge Grenzen gesetzt.¹⁶⁸ Soweit Kostensenkungen durch die Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten, also durch eine stärkere Zentralisierung angestrebt werden, ist Vorsicht geboten. Die Erfahrung lehrt, daß dadurch wider die Absicht Mehrausgaben entstehen können oder aber die damit verbundenen sonstigen Nachteile (z. B. längere Wege für die Bürger, Überlastung der Verwaltungsspitze, Informationsverluste) den Vorteil der Kosteneinsparung überwiegen.¹⁶⁹

Bei der Anwendung von betriebswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Rechnungen ergeben sich für die öffentlichen Verwaltungen besondere Probleme, die von Außenstehenden teilweise verkannt werden. Hier ist an erster Stelle die Leistungsbewertung zu nennen (vgl. *Bohne/König* 1976; *Brümerhoff/Wolff* 1974; *Derlien* 1974 und 1976; *Timmermann* 1977). Während in privaten Verwaltungen in der Regel eine Reihe relativ eindeutiger und direkt oder indirekt meßbarer Ziele vorgegeben ist, sind die Ziele der öffentlichen Verwaltung relativ heterogen, variabel und abstrakt.¹⁷⁰

Aus der *Heterogenität* der Ziele ergibt sich in der Regel eine hochgradig arbeitsteilige Struktur. Ein Spezifikum öffentlicher Verwaltung ist es, daß zu den einzelnen Teilelementen oft keine konkurrierenden Einheiten bestehen, so daß die betreffende Behörde meist eine sachliche Monopolstellung¹⁷¹ einnimmt. Dies erschwert naturgemäß außenstehenden und übergeordneten Instanzen eine Bewertung und Kontrolle der jeweiligen Verwaltungsstruktur. Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der Existenz von Zielkonflikten, wie sie etwa für öffentliche Unternehmungen aus den konfligierenden Erfordernissen von Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwohlorientierung hervorgehen (vgl. *Eichhorn* u. a. 1977: 70 ff.).

Die *Variabilität* ihrer Ziele ist bedingt durch die immer schneller wechselnden Problemlagen hochkomplexer und sich immer rascher verändernder

Gesellschaftsstrukturen. Die traditionellen Ressorts der Verteidigung, der Justiz, des Verkehrs usw. suggerieren eine Kontinuität der Aufgaben, die noch auf hochabstrakter Ebene gegeben sein mag, in den konkreten Tätigkeiten jedoch nicht mehr besteht. Dies führt dazu, daß herkömmliche Verwaltungskriterien — darunter auch die von *Otto Mayer* gerühmte Kontinuität des Verwaltungsrechts — anders und wechselnd definiert werden müssen.

Die *Abstraktheit* vieler Verwaltungsaufgaben steht in engem Zusammenhang mit dem Problem ihrer Quantifizierbarkeit. Zwar können und müssen alle Verwaltungsaufgaben in konkrete Tätigkeitsmerkmale aufgelöst und übersetzt werden und unterliegen auf dieser Ebene auch Quantifizierungsmöglichkeiten.¹⁷² Dennoch sind die Verrechnungseinheiten oft nicht kompatibel, können also nicht in einer universellen Maßeinheit ausgedrückt werden. Während die Bilanz eines wirtschaftlichen Unternehmens allgemein in seiner Existenzerhaltung, konkreter: in seiner Gewinn- und Verlustrechnung gemessen und seine Leistungsfähigkeit somit in Relation zu der anderer Unternehmen gesetzt werden kann (vgl. *Derlien* 1974: 4), ergeben sich prinzipielle Schwierigkeiten, die Leistungen verschiedener Ressorts oder Behörden gegeneinander aufzuwiegen.

Aus diesen Befunden leiten sich widersprüchliche Folgerungen in bezug auf die Autonomie des politisch-administrativen Systems ab. Einerseits ergibt sich aus dem Mangel eindeutiger Leistungskriterien ein generelles Risiko. Der Erfolg politisch-administrativer Maßnahmen bemißt sich nicht oder nicht nur an intern gesetzten Maßstäben, sondern auch an externen und variablen Kriterien der politischen Zustimmung, der öffentlichen Meinung, der Reaktion der Wähler. Insofern bedeuten diese schwer kalkulierbaren Faktoren einen Verlust an Autonomie. Andererseits ist die öffentliche Verwaltung nicht unmittelbar in ihrem Bestand bedroht und es fehlen klare Kriterien, um über die Zweckmäßigkeit einzelner Behörden, Planstellen oder Entscheidungen zu urteilen. Dies wiederum erschwert die innere und äußere Kontrolle und erhöht die Autonomie der jeweiligen administrativen Organe.

Da klare Leistungskriterien fehlen, ergibt sich zugleich die Möglichkeit disproportionaler Entwicklungen. Einzelne Verwaltungsorgane können überfordert oder unterfordert werden. Es können sich anachronistische Regeln, Planstellen oder ganze Behörden am Leben erhalten. Ebenso kann die ressortegoistische oder subjektive Interessenverfolgung begünstigt werden. Offensichtlich können derartige Faktoren die Rationalität von Entscheidungen und die Leistungsfähigkeit der Administration wesentlich einengen.

Bearbeitungsstrategien und Folgeprobleme

Die angedeuteten Schwierigkeiten der Leistungsbewertung in der öffentlichen Verwaltung werden u. a. durch die Einführung von den aus der Betriebswirtschaft übernommenen *Kosten-Nutzen-Analysen*¹⁷³ zu beheben versucht. So bestechend auch der hohe mathematische Formalisierungsgrad der einschlägigen Varianten wie Cost-Benefit-Analysis, Systems-Analysis oder Programm-Budgeting ist, so wenig werden sie im allgemeinen der Eigenart politischer Bewertungen von Zielen und Kosten gerecht.

Die Probleme der Einführung dieser Techniken sind weniger bei der Irrationalität einer dem ökonomischen Denken wenig zugänglichen Beamtenschaft zu suchen, zumal diese Methoden zunächst oft euphorisch aufgenommen wurden. Anders als bei Anwendungsbereichen wie des rationellen Einsatzes von Fuhrparks, Büromaschinen etc. in öffentlichen und privaten Verwaltungen entziehen sich politische Ziele tendenziell dem ökonomischen Kalkül.¹⁷⁴ Fragen der Art, wie dringlich ein Naturschutzpark ist, welcher Jugendverband subventionswürdig ist, ob Länderkompetenzen beschnitten werden sollen usw., lassen sich kaum in einem System von Gleichungen ausdrücken und lösen. „Diese Verwendung der Mathematik würde in der öffentlichen Verwaltung natürlich nicht als rational gelten können. Auch ist deren Wertwelt zu komplex, um auf Geldgrößen reduziert werden zu können. Einen brauchbaren Verwaltungsbegriff hat die Betriebswirtschaftslehre ebenfalls nicht formulieren können. So ist denn auch das, was als Verwaltungslehre unter dem Gesichtspunkt der ‚Bürorationalisierung‘ in die öffentliche Verwaltung eindringt, nur begrenzt verwendbar zur Rationalisierung von Untersystemen, denen sehr spezielle Aufgaben vorgezeichnet sind.“ (Luhmann 1966: 37)

Daneben besteht eine Interdependenz von politischen Zwecken und Mitteln. Politische Ziele können angestrebt werden über die strategische Einflußnahme von und auf Interessengruppen. In ihrer Rolle als Mittler lassen sich diese jedoch nur begrenzt funktionalisieren. Zugleich haben politische Subjekte die Möglichkeit, sich zu der ihnen zgedachten Rolle zu verhalten, Ziele zu interpretieren, sie abzuwandeln, abzulehnen oder die Zweck-Mittel-Relation in der Weise zu verkehren, daß sie die ursprüngliche Zwecksetzung in Regie nehmen und zur Verwirklichung eigener und abweichender Interessen nutzen. Aus diesen Schwierigkeiten resultiert der Verzicht auf eine Festlegung materialer Ziele und auf eine programmatisch formulierte administrative Politik. Nicht die Erreichung bestimmter Ziele, sondern die Offenheit für unspezifische und auch diskrepante Ziele wird heute zum Programm erhoben. Während *Luhmann* diese Konsequenz in aller Schärfe und einer theoretisch wie methodisch reflektierten Weise zieht, plädiert *Lindblom* für ein „Muddling-Through“ unter Beibehaltung des Titels Wissenschaft.

Die Tendenz zum *Programm der Programmlosigkeit* erhöht sicher auf den ersten Blick die Variabilität des politisch-administrativen Systems, bürdet diesem jedoch zugleich auch Folgeprobleme quasi als Schicksalsschläge auf. Weil Folgeprobleme nicht abgesehen werden können, da auch die Primärziele, aus denen sie hervorgehen, nicht langfristig definiert werden, müßte die politische Verwaltung möglichst große, unspezifische und daher disponible Eingreifreserven bereitstellen, um auch überraschende Effekte auffangen zu können. Dies wiederum würde ein materielles und personelles Ressourcenpolster voraussetzen, an das gegenwärtig nicht zu denken ist. Die Gefahr reaktiver Politik liegt m. E. darin, daß die Folgeprobleme die Kapazitäten des Systems übersteigen, es in Handlungszwänge und Zeitnot bringen und damit in Abhängigkeitsverhältnisse von den Gruppen treiben, die Lösungsmöglichkeiten versprechen oder anbieten können (vgl. *Abromeit* 1977).

3.3.2.2 Interne Information, Koordination und Kooperation

Eine entscheidende Restriktion für die politische Planung bildet die *hierarchische Struktur* der Verwaltung. Wenn auch unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen keine grundsätzlich anderen Organisationsformen in Aussicht stehen¹⁷⁵, so ist doch unbestreitbar, daß sich heute die weitere Formalisierung und Perfektionierung des hierarchischen Aufbaus der Administration negativ auswirken würde. Vielleicht liegt darin auch ein Ausweg aus dem Dilemma *Max Webers*, die Bürokratie einerseits als Inbegriff formaler Rationalität zu preisen, sie aber zugleich als „Gehäuse jener Hörigkeit der Zukunft“, als „Wegbereiter sozialer Ohnmacht“ zu identifizieren. Bürokratisierung und Hierarchisierung im *Weberschen* Sinne erweisen sich heute als Hemmschuh politisch-administrativer Rationalität. Die ihr eigene Tendenz zur Verselbständigung, zur Abkapselung nach außen wie auch im Zusammenwirken ihrer Subsysteme, zur Zementierung einmal erreichter Strukturen¹⁷⁶, zur Problemsegmentierung usw. kann nur durch nicht-hierarchische Elemente aufgefangen werden. Somit ist „das Verdrängen bürokratischer Elemente als Organisationsnotwendigkeit“ (*Bosetzky* 1974: 23) ein Kernstück anstehender Verwaltungsreformen.

Neben der Etablierung von formellen Gegenstrukturen ist hierbei auch die Existenz und Auswirkung der jeder Organisation eigenen informellen Struktur zu beachten. *Max Weber* und die klassische Organisationslehre sahen darin eine irrationale Restgröße, die durch Formalisierung und Versachlichung aller Beziehungen und Abläufe verdrängt werden sollte. Im Idealtypus der Bürokratie hatten informelle Beziehungen ohnehin keinen Platz. Erst die Human-Relations-Schule¹⁷⁷ um *Elton Mayo* erkannte und würdigte in den

30er Jahren die Bedeutung der informalen Organisationsstruktur, neigte jedoch dazu, das Thema als technisch-instrumentell zu bearbeitendes Motivationsproblem zu behandeln.¹⁷⁸

In der Folge wurden individuelle Ziele und die informale Sozialstruktur in betrieblichen und bürokratischen Organisationen weitgehend als Quelle von Reibungsverlusten und als Widersprüche zum formalen Organisationszweck interpretiert.¹⁷⁹ Neuere Untersuchungen ergaben, daß informale Strukturen nicht primär in einem Verhältnis des Widerspruchs, sondern der Komplementarität zum Organisationszweck stehen (vgl. *Luhmann* 1964 und 1973: 55 ff.). Erst das Zusammenspiel beider Elemente sichert die Durchsetzung des Organisationszwecks. Damit wandelt sich das Verständnis von der Rationalität einer Organisation. Die informale Struktur ermöglicht es erst, Vereinfachungen vorzunehmen, die die Regeln u. U. verbieten, Dringliches von weniger Dringlichem zu unterscheiden, Kommunikationsbahnen zu schaffen, die notwendig, aber formell nicht vorgesehen oder erlaubt sind.

Komplexe Organisationen zeichnen sich u. a. dadurch aus, daß sie widersprüchliche und auseinanderstrebende Teilziele und Teileinheiten, die auf unterschiedliche Problemlagen spezialisiert sind, integrieren. Das kann zur Folge haben, daß sich einzelne Organisationselemente sowohl in horizontaler wie vertikaler Dimension in einem pluralistischen (vgl. *Funke* 1975: 334 ff.) bzw. konkurrierenden Verhältnis zueinander befinden — ein Fall, den *Webers* Bürokratiemodell nicht vorsieht und als irrational qualifizieren müßte. Die Forderung nach Rationalisierung kann also nicht bedeuten, selektive Einzelstrategien einzuebnen, sie auf einen fiktiven Mittelwert zu verpflichten oder lineare und eng definierte Befehlsketten zu etablieren. *Formelle* Rationalisierung heutiger Bürokratien besteht in der Erhaltung und Erweiterung der Steuerungskapazität durch einen hohen Grad an Spezialisierung der Subsysteme unter Vermeidung ihrer gegenseitigen Abschottung. Die Mittel dazu lassen sich abstrakt kennzeichnen als Aufbau von Potentialen der Informationsbeschaffung und Informationsverarbeitung, der Kooperation und Koordination, der Dezentralisierung von Entscheidungen, der Erhaltung variabler Strukturen, der Ausweitung des Zeithorizonts usw.

Auch wenn die Grenzen des klassischen Hierarchiemodells offenkundig sind, so bieten die modernen Entscheidungsinstrumente (vgl. *Eichhorn/Friedrich* 1976) keineswegs Patentlösungen. Allerdings wird die öffentliche Verwaltung immer weniger auf ihre tradierten Erfahrungswerte zurückgreifen können. *Luhmann* hat die neue Anforderung an die Organisationsrationalität auf den Begriff gebracht: „In jedem Falle wird dann *Opportunismus* bestandswesentlich.“ (1972 d: 168) Und: „Sicherheit kann jenseits einer gewissen Schwelle der Komplexität paradoxerweise nur noch auf dem Umweg über Erhaltung von Unsicherheit gewonnen werden.“ (ebd. 167) Ob allerdings eine „zweckabstrakte“ (*Offe*) Steuerungsstrategie mit der Erhö-

hung der Systemautonomie zwangsläufig auch die Autonomie der Individuen erhöht, ihre Interessen einzulösen, mag hier dahingestellt bleiben.

Erst auf einer konkreteren Stufe bedeutet Rationalisierung einer Organisation Vereinfachung, Mechanisierung oder Automatisierung, effizientere Ressourcenplanung usw. In einer Verkenntung der tatsächlichen Problemlage rücken diese Aspekte häufig in den Mittelpunkt verwaltungswissenschaftlicher Analysen, so nützlich solche Überlegungen auch im einzelnen sein mögen.

Bearbeitungsstrategien und Folgeprobleme

Die angedeuteten Mängel der hierarchisch-bürokratischen Struktur werden durch die Integration partizipativer, kooperativer und demokratischer Elemente zu kompensieren versucht (vgl. *Baars* 1973: 21 ff.).

Die *Matrix-Organisation* der Ministerialverwaltung in Form einer Nebenordnung von zentralen Diensten (z. B. Haushaltsabteilung) gegenüber den Fachabteilungen ist ein klassisches Beispiel für die Durchbrechung der hierarchischen Struktur.

Ähnliches gilt für das *Stab-Linien-Modell*, das aus militärischen Organisationsformen entlehnt wurde. Beide Formen erhöhen die Informationsverarbeitungskapazität auf der Leitungsebene, verändern jedoch die hierarchische Struktur nicht wesentlich. Entsprechend beschränkt ist auch ihre Wirkung im Ausgleich hierarchiebedingter Mängel.

Auch die Einrichtung *partizipativer Strukturen*, die letztlich auf verschiedene Formen der Delegation zurückgeführt werden können, entlasten die Leitungsebene. Zugleich erweitern sie den Verantwortungsbereich der mit spezifischen Aufgaben betrauten Stellen und können damit motivierend wirken. Popularität erlangte vor allem das Konzept der „Führung mit Mitarbeiterverhältnis“ (Harzburger-Modell)¹⁸⁰, ohne allerdings in der öffentlichen Verwaltung wirklich zum Durchbruch zu kommen.

Wesentlich verbreiteter ist die Einführung von *Gruppenstrukturen* auf kooperativer Basis (vgl. *Mayntz* 1978: 194 f.). *Baars* gliedert sie in Arbeitsgruppen auf Leitungsebene (z. B. Kollegialorgane) bzw. auf Basisebene und in Projektgruppen.¹⁸¹

Die Forderung nach *demokratischen* Strukturen in ihrer repräsentativen Variante wird zwar gelegentlich auch für den Bereich der öffentlichen Verwaltung erhoben, ist jedoch bis heute praktisch folgenlos geblieben. *Baars* kommt angesichts der ungelösten Probleme einer Stellenbesetzung durch eine Wahl, der Trennung von Zielentscheidung und Ausführungshandlung,

der Aufgabenkomplexität und der Einordnung in eine „repräsentativ-demokratisch strukturierte und folglich eigenverantwortliche und autonome Organisation in das Gesamtsystem“ zu dem Ergebnis, daß es für die öffentliche Verwaltung „demokratische Strukturen nicht gibt und auch nicht geben kann“ (1973: 72; vgl. auch *Dagtolou* 1973: 101).¹⁸² Selbst wenn diese Aussage in ihrer kategorischen Form richtig wäre, so bliebe doch ein innerorganisatorischer Spielraum für die Erweiterung und Verbesserung von Gruppenstrukturen und partizipativen Elementen. Allerdings sollte die Wirkung dieser kompensierenden Organisationsformen nicht überschätzt werden.

Dies gilt auch für die zahlreichen Techniken und Methoden moderner Entscheidungstheorien und des Managements, die zur Lösung von Organisationsproblemen angepriesen werden. Zum einen lassen sich diese auf die Betriebswirtschaft zugeschnittenen Modelle nur bedingt auf die öffentliche Verwaltung übertragen. Zum anderen wird wohl generell die Leistungsfähigkeit dieses „gutgemeinten Angebots“ (*Herbert König*) überschätzt. Hier täuschen oft ein hoher Formalisierungsgrad und eine neuartige Begrifflichkeit über den wahren Wert solcher Konzepte.¹⁸³

Besonders problematisch ist der Versuch, die öffentliche Verwaltung durch eine weitere *Zentralisierung* effektiver gestalten zu wollen. Diese Tendenz zeichnet sich auf allen Ebenen ab. Die Kompetenzen der Gemeinden werden über eine finanzielle Austrocknung beschnitten, die zentralen Zuständigkeitsbereiche im Zuge der Gebietsreform erweitert, die länderspezifischen Eigenheiten und Verantwortungsbereiche eingeeengt, nationale Kompetenzen an internationale und supranationale Organisationen abgegeben.

So unaufhaltsam diese Entwicklung im Zusammenhang mit Rationalisierungstendenzen, einer Ausweitung moderner Verkehrs- und Kommunikationsnetze, einer Erhöhung der regionalen und beruflichen Mobilität usw. auch scheint, so unaufhaltsam zeichnen sich Entfremdungserscheinungen ab. Es besteht m. E. ein systematischer Zusammenhang zwischen den allgemeinen Zentralisierungstendenzen und den sozialen Folgekosten, sei es für den Fahrschüler, der aus seinen gewachsenen Bezugsgruppen herausgerissen wird und u. U. mit einer Leistungsverweigerung reagiert, sei es für die Mißachtung regionaler Eigenheiten, die u. U. mit blutigen Gewaltakten beantwortet wird, wie uns die Beispiele von Korsika oder Nordspanien lehren.

Eine Rationalisierung, die sich allein auf den Aspekt einer vordergründigen Erhöhung der Effizienz bezieht, kann somit nicht als vernünftig gelten. Es wäre zu überlegen, wo die genannten Folgeerscheinungen durch Dezentralisierung von Kompetenzen, durch Erweiterung von Kontrollmöglichkeiten und durch den Einbau demokratischer Organisationsformen aufgefangen werden können.

Auch hier sind keine Umwälzungen zu erwarten. *Baars'* kategorischer Ablehnung demokratischer Strukturen in der öffentlichen Verwaltung können jedoch differenziertere Auffassungen (vgl. *Lorenz* 1972: 88 ff.; *Herzog* 1972: 485 ff.) und — zumindest für die USA — weitergehende theoretische und praktische Modelle entgegengehalten werden (vgl. *Kranz* 1976). Unumgänglich erscheint jedenfalls die Sicherung bzw. Wiederherstellung eines demokratischen Teilelements: die Transparenz des Entscheidungsprozesses und damit die Zurechenbarkeit der Verantwortlichkeit. Im Zusammenhang mit dem Hamburger Giftmüllskandal vom September 1979 hat der damalige Bürgermeister *Klose* das hilflos-resignative Wort vom „apparativen Verhalten“ geprägt. Es ist das Eingeständnis der Eigendynamik, der Selbstbezogenheit, der Abschirmung nach außen und des unentwirrbaren Kompetenzgestrüpps im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Dieser Zustand ist alltäglich und nur besondere Umstände heben ihn fallweise in das Licht der Schlagzeilen.

3.3.2.3 Berufsbild, Motivation und Loyalität der Beamtenschaft

Eine weitere Hürde im administrativen Planungsprozeß bilden die Bedingungen, die auf dem Berufsbild, dem Dienstrecht und der informellen Machtposition der Beamtenschaft gründen.

Die konservative Grundstimmung¹⁸⁴ der Beamten entspricht zumindest auf den unteren und mittleren Rängen primär dem Verfahrensmodus der Ordnungsverwaltung, erweist sich jedoch im Prozeß politischer Planung als Hemmnis. Die Notwendigkeit, neue Problemlagen zu antizipieren, rasch zu reagieren, unkonventionelle Formen der Aktion und der Kooperation zu wählen, steht im Widerspruch zur bürokratischen Mentalität.¹⁸⁵ Die Mißerfolge bei der Einrichtung nichthierarchischer Planungsgremien oder der passive Widerstand des Hauses gegen Neuerungen „von oben“ dürfte z. T. darin begründet sein.

Entgegen verbreiteter Vorurteile zeichnet sich zumindest längerfristig ein Wandel im Berufsbild der Beamten ab.¹⁸⁶ Hierbei läßt sich eine tendenzielle Ablösung vom Selbstverständnis als reines Ausführungsorgan und auch eine Angleichung an die Berufsauffassung anderer Arbeitnehmer, also eine Abkehr vom Ethos des besonderen Dienst- und Treueverhältnisses, nachweisen (*Mayntz* 1978: 173 ff.). Wie sich diese Entwicklungen jedoch im Prozeß der Planung auswirken, läßt sich m. E. nicht generell beantworten. Als eine eindeutige Restriktion erweist sich allerdings die besondere Struktur des Beamtenrechts. Angesichts der breiten wissenschaftlichen und öffentlichen Diskussion mögen hier wenige Hinweise genügen. Die Unkündbarkeit des Beamten, das Laufbahnprinzip, die starre Besoldungshierarchie usw. bilden

zusammengenommen ein Hemmnis für eine flexible, aufgabenorientierte Personalpolitik und beeinträchtigen die Leistungskapazität der Verwaltung. Bei der Verfolgung standesspezifischer Interessen koppeln sich die Faktoren des hohen Organisationsgrades der Beamten¹⁸⁷ und ihrer starken Repräsentanz in den Parlamenten¹⁸⁸ in der Weise, daß eine flexiblere Dienstrechtsgestaltung jeweils dort eine Grenze findet, wo sie unmittelbar die Interessen der Beamtenschaft einzuschränken droht.

Ergänzend sei hier noch auf einige Momente hingewiesen, die sich sowohl als verwaltungsexterne wie als binnenstrukturelle Faktoren begreifen lassen. Die verfassungsmäßige Ordnung, insbesondere die föderalistische Struktur, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung usw. sind analytisch betrachtet restriktive Bedingungen, die in die Analyse einzubeziehen sind. Aufgrund ihres besonderen Rechtsstatus sind diese Gesichtspunkte jedoch bei der Frage nach Veränderungen des Handlungsspielraums weitgehend irrelevant, weil sie sich im wesentlichen dem Bearbeitungsspielraum des politisch-administrativen Systems entziehen. Erst auf einer konkreteren Ebene könnte deutlich werden, daß sich bei der Interpretation von Verfassungsprinzipien Wandlungen anbahnen, die für die Frage nach einer Erweiterung oder Einengung von Handlungsspielräumen von Interesse sind. So zeichnet sich z. B. in der Erfüllung der einzelnen öffentlichen Aufgaben eine Tendenz zu immer großräumigeren Gebietskompetenzen ab, die langfristig gesehen eine Abschwächung des Subsidiaritätsprinzips, der föderalistischen Struktur und der nationalen Unabhängigkeit bedeutet.

Schließlich sei hier noch auf die Bedeutung der Parteien hingewiesen. In dem Maße, wie sich die Verwaltung in dem beschriebenen Sinne politisiert, wächst auch die Einflußsphäre der Parteien in der Verwaltung und schlägt sich personalpolitisch nieder. Parteipolitische Programmatik und wahlstrategische Kalküle verknüpfen somit immer enger die Orientierungen der Legislative und der Exekutive und wirken vor allem dort restriktiv auf die Rationalität politisch-administrativer Planungen, wo sich diese Verklammerung zur „Filzokratie“ verdichtet.

Bearbeitungsstrategien und Folgeprobleme

Die Restriktionen, die durch die Struktur des öffentlichen Dienstes bedingt sind, sollten durch die bereits erwähnten Dienstrechtsreformen abgebaut werden. Gab es schon innerhalb der 1970 eingesetzten Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts in entscheidenden Fragen — z. B. im Hinblick auf die Einführung des Streikrechts und Formen des Tarifvertrags — keinen Konsens (vgl. *Buse* 1975: 85 ff.), so galt dies noch verstärkt für die verschiedenen Berufsverbände und Parteien.

Es wurde bereits im Abschnitt 3.2.3 angedeutet, daß diese Reformbemühungen sowie das im Sommer 1976 verabschiedete „Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform“ keine entscheidenden Strukturverbesserungen erzielen konnten. Gegenüber allen diesen Bemühungen bleibt Skepsis angebracht, steht doch jede weitergehende Reform vor dem grundsätzlichen Dilemma, daß Beamte als Initiatoren und Träger der Reform in erster Linie gegen sich selbst als Betroffene der Reform handeln müßten. Dies zeigt sich insbesondere bei Fragen einer flexibleren Dienstrechtsgestaltung (z. B. Anstellung durch Vertrag, Anstellungsdauer, Beförderung und Besoldung nach Leistung usw.)¹⁸⁹. Somit ist eher zu erwarten, daß sich die Diskrepanz zwischen den Anforderungen an den öffentlichen Dienst aufgrund gewandelter Aufgaben einerseits (vgl. *Ellwein/Zoll* 1973 b: 206 ff.; *Sontheimer/Bleek* 1973: 25 ff.) und der statischen Struktur des öffentlichen Dienstes andererseits verschärfen wird. Der Konsens über die verfassungspolitischen Perspektiven, in die eine Dienstrechtsreform einzubetten wäre, scheint nicht zu bestehen oder sich zumindest dann zu verflüchtigen, wenn tradierte Besitzstände zur Disposition gestellt werden. Unter diesen Bedingungen erfüllt sich die Ahnung und Warnung von *Sontheimer/Bleek*: Die Reform bleibt „unbefriedigendes Stückwerk, juristische Detailkrämerei, durch die zwar — mal hier, mal dort — die störendsten Löcher gestopft werden, dem Gemeinwesen jedoch kein bleibender Dienst erwiesen wird“ (1973: 110).

Die Restriktionen, die sich aus der Bindung der Verwaltung an Verfassung und Gesetze ergeben, wurden bereits als externe Faktoren angesprochen. Zwar unterliegen sie nicht der formellen Gestaltungskompetenz der Exekutive, doch bleibt dem politisch-administrativen Handeln im Rahmen dieser Normen ein nicht unbeträchtlicher Spielraum. Nach wie vor gilt die Feststellung: „Typisch für die Verwaltung ist das freie Ermessen.“ (*Peters* 1949: 10; vgl. auch *Schmidt-Salzer* 1968). Dadurch, daß die politische Verwaltung *materiell* legislative Funktionen wahrnimmt, vermag sie auch den ihr formell vorgegebenen Rahmen nicht unbeträchtlich zu beeinflussen. Die Vorbereitung der Gesetze und ihre nachbereitende Konkretisierung durch die Verwaltung, die Zunahme der Maßnahmegesetze, die direkte Kontaktnahme zwischen Verwaltung und Interessengruppen bereits im Stadium der Entscheidungsvorbereitung, der wachsende Gebrauch der exekutiven Rechtsetzungsbefugnis nach Art. 80 Abs. 1 GG (vgl. *Rucht* 1979: 85 ff.) signalisieren, daß die Kontrolle der Verwaltung immer mehr durch die Verwaltung selbst erfolgt (vgl. *Ellwein* 1971), sofern hier überhaupt von einer Kontrolle die Rede sein kann.

Erhöht diese Entwicklung zunächst die Autonomie und den Aktionsspielraum der Verwaltung, da sie sich ihre eigenen Regeln auf den Leib schneiden kann¹⁹⁰, so sind doch delegitimatorische Folgekosten abzusehen. Auf der einen Seite wächst das Bewußtsein für den Substanzverlust der Parlamente und damit auch des Wahlaktes. Auf der anderen Seite verstärkt sich das

Gefühl der Ohnmacht der Bürger im direkten Kontakt mit einer sich verselbstständigenden Verwaltung. Auch der Hinweis auf die Kontrolle durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit dürfte für die Mehrzahl der Bürger eher akademisch wirken, berücksichtigt man psychologische Barrieren, zeitlichen Aufwand und finanzielles Risiko einer gerichtlichen Auseinandersetzung mit Behörden.

3.3.3 Zusammenfassung

Im letzten Abschnitt wurden in sechs Problemfeldern die möglichen restriktiven Bedingungen politischer Planung einer Einschätzung unterzogen. Wo liegen die entscheidenden Engpässe und wo die ungenutzten Ressourcen zur Erhöhung administrativer Rationalität?

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß sich die Reformbemühungen und Erfolgserwartungen in den letzten Jahren zu sehr auf den inneradministrativen Bereich konzentriert haben (vgl. *Blankenburg/Schmid/Treiber* 1974: 51)¹⁹¹. Hier liegen sicher unzureichend ausgeschöpfte bzw. politisch blockierte Reserven, denkt man etwa an die überfällige Dienstrechtsreform. Allerdings stünden selbst bei einer Überwindung derartiger Hürden nur graduelle Vorteile in Aussicht. Zwar ist es populär, in den Chor derer einzustimmen, die eine Entbürokratisierung fordern, doch fehlt es an konstruktiven und politisch durchsetzbaren Vorschlägen. Hier mangelt es m. E. kaum den Reformern an Phantasie oder Realitätssinn. Die Schwierigkeiten liegen vielmehr in der Komplexität der Materie und in der Eigenkompetenz der Administration, welche zwar verbal attackiert, jedoch kaum von außen radikal reformiert werden kann.

Entscheidender sind die engen Handlungsspielräume des politisch-administrativen Systems angesichts seiner externen Bedingungen. Der fiskalischen Abschöpfung sind enge Grenzen gesetzt. Die disponible Finanzmasse ist gering.¹⁹² Umverteilungen auf der Basis einer relativ stagnierenden Wirtschaftslage sind politisch kaum durchsetzbar. Eine weitergehende ökonomische Steuerung unterliegt einerseits selbstgesetzten Schranken (vgl. *Zinn* 1977: 100 ff.) und scheitert andererseits aus strukturellen Gründen, denkt man etwa an die „Unkontrollierbarkeit“ multinationaler Konzerne oder die Verflechtungen des internationalen Währungssystems.

Trotz einer überwiegend reaktiven und krisenorientierten Wirtschaftspolitik scheinen Krisen doch so weit abgeschwächt werden zu können, daß hier vom Tatbestand der Unregierbarkeit keine Rede sein kann. Allerdings gelang es dem politisch-administrativen System bisher nicht, Problemlagen in den

Bereichen, in denen entweder keine schlagkräftigen oder zumindest keine konkurrierenden *und* wohlorganisierten Interessengruppen ansetzen (z. B. Umweltschutz, Wohnen, Gesundheit, Bildung), systematisch zu antizipieren, gegenüber partikularen Forderungen zur Geltung zu bringen und *plattend* zu bewältigen. Da diese Probleme meist isoliert behandelt, jedoch auch zugleich von den Betroffenen nur isoliert wahrgenommen wurden, konnte und kann es vorerst gelingen, sich jeweils auf die Beseitigung einzelner, skandalträchtiger Mißstände zu konzentrieren. Ob sich jedoch durch dieses Verfahren nicht das Gesamtniveau der Probleme einem kritischen Schwellenwert nähert, soll zumindest als eine bedenkenswerte Frage formuliert werden.

Teilweise von derartigen Rationalitätsdefiziten ausgehend, jedoch in seinen Ursachen tiefer verankert, droht m. E. jedoch ein sich verschärfendes Legitimationsproblem. Vorerst stellt es sich weitgehend parzelliert und vermeintlich „unpolitisch“ dar. Der Erscheinungsort dieses Problems ist der soziokulturelle Bereich, wobei sich neben neuen Jugendreligionen, Tendenzen der Verinnerlichung usw. auch durchaus manifeste Einbrüche in der politischen Kultur i. e. S. abzeichnen. Einige wenige Politiker reagieren zunehmend sensibler auf diese Tendenzen, orientieren sich jedoch überwiegend an den Symptomen. Die Beeinflussung der Ursachen entzieht sich einer technisch-instrumentell orientierten Verwaltung — nicht zuletzt deshalb, weil die „verwaltete Welt“ selbst eine Ursache für die Sinnkrise darstellt.

3.4 Planung der Zukunft und Zukunft der Planung

Zwischen den alltäglichen Niederungen der Planungspraxis und den kühnen Entwürfen der Futurologie herrscht eine eigentümliche Diskrepanz. Während in Zukunftsvisionen der technologische Fortschritt eo ipso als Fortschritt der Menschheit gepriesen wird¹⁹³, scheint die politische Praxis über mühsame Detailkorrekturen nicht mehr hinauszudeuten. Die politische Planung, die den sozialen und technischen Wandel organisieren, lenken und kontrollieren soll, beschränkt sich tendenziell auf die Reform des Untragbaren. Wir haben beeindruckende Technologien zur Erleichterung menschlicher Arbeit, zur Informationsvermittlung, zur Datenspeicherung oder zur Energiegewinnung. Doch die Rationalität politischer Entscheidungsprozesse hinkt nicht nur den technischen Möglichkeiten nach, wie es bereits in *Ogburns* These vom „cultural lag“ anklang und heute bestimmter denn je formuliert wird.¹⁹⁴ Vielmehr vermag die politisch-administrative Rationalität oft nicht einmal die Kehrseiten von technischen Errungenschaften zu erkennen und abzufangen (vgl. *Closets* 1977: 11), deren Förderung sie zu einer ihrer wichtigsten Aufgaben erklärt hat.

„Der Kern des Fortschrittsglaubens, der als Weltbild der Neuzeit wirksam wurde, war die Überzeugung, daß die Automatik der wissenschaftlichen, technischen und ökonomischen Entwicklung auch die Durchsetzung der humanistischen Werte befördere und garantiere.“ (*Grundwerte-Kommission* 1977: 11). Die Grundwertediskussion in den Parteien zeigt, daß auch die politischen Führungsspitzen zunehmend, wenn auch zögernd und widerstrebend, von diesem Glauben abzurücken beginnen. Dies gilt ebenso für das noch vor 10 Jahren vorherrschende naive Vertrauen in die Techniken und Methoden der politischen Planung. Es wäre allerdings verfehlt, die Fehler und Mißerfolge politischer Planung zum Anlaß zu nehmen, um diesen Modus der Entscheidungsfindung oder noch weitergehend die politische Utopie als solche zu diskreditieren. Die „Kritik der planenden Vernunft“ (*Tenbruck* 1972) und die „Kritik der politischen Utopie“ (*Spaemann* 1977) können den Blick für die vorhandenen Schwierigkeiten schärfen. Sie sollte allerdings nicht zum Argument derer werden, die sich auf einen pragmatischen Vernunftbegriff oder bewährte Traditionen berufen, aber die Wahrung ihrer Privilegien meinen.¹⁹⁵

Politische Planung kann die Kontingenz gesellschaftlicher Strukturen aufdecken, bisher latente Möglichkeitsbedingungen in das Bewußtsein heben, Rechtfertigungen für Bestehendes wie für Änderungswünsche verlangen, Verantwortlichkeiten benennen und Erfolg bzw. Mißerfolg deutlich werden lassen. Hieraus läßt sich auch ableiten, warum Planungen auf politischen Widerstand stoßen, warum insbesondere die Planer selbst nicht immer die jeder Planung sinnvolle zugehörige Erfolgskontrolle freudig begrüßen (vgl. *Derlien* 1976: 178).

Max Weber hielt den Vormarsch der Bürokratie für unaufhaltsam. Zugleich sah er die Ambivalenz dieser Entwicklung, die die gesellschaftliche Rationalität erhöht und zugleich eine neue Hörigkeit schafft. Ähnliches gilt auch für die politische Planung. Ihr Vormarsch scheint unaufhaltsam. Sie hat den Anspruch, ein Instrument für die rationale Gestaltung der Zukunft zu sein. Gerade die Risiken und Bedrohungen der Zukunft können nur durch vorausschauende Maßnahmen — eben durch Planung — bewältigt werden.

Die Kontinuität der Lebensverhältnisse, das „In-den-Tag-hineinleben“ ist ein Grundmuster mancher archaischer Gesellschaften. Mit der zunehmenden Arbeitsteiligkeit, der funktionalen Spezifizierung aller gesellschaftlichen Teilsysteme wächst der Informations- und Koordinationsbedarf, wächst die gegenseitige Abhängigkeit aller Teilsysteme voneinander und wächst schließlich die Störanfälligkeit des Gesamtsystems.

Die Planung ist ein Modus, solche Störungen vorauszusehen und Vorkehrungen zu treffen. Dem entspricht der Typus der *Konditionalplanung*. Diese ist — ähnlich wie die Einrichtung der Feuerwehr — ein Kind der Krise. Im Unterschied zum oft erst nachträglich in Gang kommenden Krisenmanage-

ment versucht sie jedoch, systematisch Störungen zu antizipieren und bereits krisenverursachende Faktoren marginal zu beeinflussen. Im Prinzip jedoch betrachtet die Konditionalplanung Krisen als Schicksalsschläge¹⁹⁶ und beansprucht nicht wie die Programmplanung, eigenständige Zielsetzungen und Richtungskontrollen vorzunehmen.

Die Konditionalplanung ist mittelorientiert und greift deshalb bei der umfassenden Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse zu kurz. Dagegen ist ihr Konsensbedarf im allgemeinen gering. Dies erklärt auch die empirische Dominanz von konditionalen gegenüber finalen Planungen, zumal die „konditionale Programmierung erlaubt, verschwiegene und variierende Zwecksetzungen mitzuführen. Nach dem kommunikativen Grundmuster des Wenn-Dann-Schemas genügt es, festzulegen, welche Tatbestände welche Folge auslösen sollen.“ (König 1974: 152).

Die *Programmplanung* ist aufgabenorientiert, tendiert jedoch dahin, sich in Entwürfen zu verlieren und die Restriktionsanalyse zu vernachlässigen. Dies zeigte sich deutlich bei der Einführung der integrierten Aufgabenplanung auf Bundesebene oder bei den Landesentwicklungsprogrammen, die mehr durch ihre Absichtserklärungen als durch ihre Realisierung bestachen. Deshalb auch die Forderung von *Thomas Ellwein*: „Die reale Utopie gehört in die Politik, jedoch nicht in die politische Planung. Aus der Utopie müssen sich vielmehr auch — nicht allein! — die Kriterien gegenüber realer Planung ergeben.“ (1976: 189)

Da die Programmplanung auch Zielfestlegungen bzw. Prioritätenskalen beinhaltet, führt sie auch notwendig zu Umverteilungen und rührt an Privilegien. Darin liegen ihre Chancen, aber auch ihre besonderen Schwierigkeiten. Programmplanungen kündigen Einschnitte in ein bestehendes Ordnungsggefüge an und haben einen hohen Konsensbedarf. Anders als Konditionalplanungen sind sie nicht unmittelbar auf Krisenlagen bezogen, welche als kollektive Bedrohung die Kooperationsbereitschaft erhöhen und auch unkonventionelle bzw. unpopuläre Maßnahmen akzeptieren lassen. Mit zunehmendem Konkretisierungsgrad stoßen Programmplanungen auf immer härteren Widerstand. Diesem kann nur bedingt durch die Wahl anderer Planungsformen entsprochen werden.

Die auf dem Lösungsansatz des trial and error gründende *inkrementalistische „Planung“*¹⁹⁷ soll sich für riskante Problemlagen eignen. Sie beschreitet den Weg kleiner, erfolgskontrollierter Schritte. Dabei läuft sie jedoch Gefahr, die Gesamtperspektive aus den Augen zu verlieren oder auch den Problemlagen immer weiter nachzuhinken. Ohne Neigung zur Dramatisierung kann heute gesagt werden, daß die Herausforderungen durch die Umweltgefährdung, die Energieverknappung, die atomare Bedrohung, die Sinnkrise eine existentielle Dimension angenommen haben. Sie verlangen oft unkonventionellere und tiefer ansetzende Lösungen, als sie die noch immer

dominierende inkrementalistische Planung (vgl. *Böhret* 1977: 162) bieten kann.

Damit ist auch die Kehrseite bezeichnet. Wie die Überdosierung eine Arznei zum Gift werden läßt, so kann auch die forcierte und autoritative Einführung programmorientierter Planung die Absicht ins Gegenteil verkehren. Die gewählten Planungsinstrumente und Planungsmethoden dürfen vorhandene organisatorische Strukturen, Bewußtseinslagen und Machtverhältnisse nicht außer acht lassen. Die Analyse hat gezeigt, daß die überstürzte Einführung von Planungen zu Rückschlägen führt und auch die Planung als solche in Mißkredit geraten läßt. Damit sind strategische, aber auch prinzipielle Fragen angesprochen. Solange Planung in demokratischen Systemen lediglich als methodisches Problem aufgefaßt wird, bedeutet dies nichts anderes als eine „Instrumentalisierung der Vernunft“ (*Horkheimer*). Dagegen läßt sich zeigen, daß die Formen und Mittel der Planung den Zweck nicht unberührt lassen.¹⁹⁸ Der bloß strategische Umgang mit den Betroffenen der Planung steht nicht nur im Widerspruch zu demokratischen Prinzipien, sondern beruht auch auf einem verkürzten Begriff von Effektivität.

Noch vor rund 10 Jahren kam es darauf an, nicht allein „die Bürokratie von der Notwendigkeit einer Planungsgruppe in der Verwaltung zu überzeugen, sondern auch darauf, die Öffentlichkeit über Notwendigkeit, Sinn und Zweck der Planung aufzuklären.“ (*Waterkamp* 1970: 106). Heute, da sich Planungsgruppen auf breiter Front etabliert haben, geht es m. E. vor allem darum, die Planer zu überzeugen, daß sie nicht allein eine aufklärende Funktion für die Öffentlichkeit haben, sondern daß auch die Öffentlichkeit eine aufklärende Funktion für die Planer hat. Die Beschränkung auf eine „Partizipation als Frühwarnsystem“ (*Offe*) wird den Problemen nicht gerecht werden. Der technokratische Einsatz von Partizipation schlägt auf die Planung zurück. Erst wenn die Zustimmung zu einer Programmplanung den Bürgern nicht durch taktisches Geschick abgerungen, sondern argumentativ eingelöst wird, können Bürger von der Rolle als „Planungshindernis“ in die Rolle des Mitverfechters von Planungen aufrücken.

Die Zustimmung aller zu allem einholen zu wollen, hieße in der Tat, jegliche Planung zu verunmöglichen. Planung wird sich auch gegen partikulare Interessen von Bürgern richten und durchsetzen müssen. Dies spricht nicht gegen differenzierende Formen der Partizipation. Die gegenwärtig diskutierten Probleme der Regierbarkeit sind weder durch zu viel, noch durch unangemessene Formen der Partizipation verursacht worden, denkt man etwa an „die Unregierbarkeit unserer Städte“ (vgl. *Klose* 1975). Eher scheint in der „neuen Produktivkraft Partizipation“ (*Naschold* 1972: 45) ein bislang weitgehend brachliegendes Lösungspotential gegenwärtiger und künftiger Probleme zu liegen.

4. DIE FORDERUNG NACH PARTIZIPATION

Im folgenden Kapitel wird nach den Ursachen für die wachsenden Partizipationsforderungen an gesamtgesellschaftlich relevanten Entscheidungen und insbesondere an politisch-administrativen Planungsprozessen gefragt. Hierbei wird zunächst auf einer abstrakten Ebene auf die Bedingungen der Möglichkeit von Legitimationsproblemen und sich hieraus ergebenden Partizipationsbestrebungen eingegangen. In einem weiteren Schritt sollen die strukturellen Mängel politischer Institutionen und Prozesse in repräsentativen Demokratien am Beispiel der Bundesrepublik dargestellt werden, die sowohl für Tendenzen der politischen Ohnmacht bzw. Apathie wie auch für eine verstärkte Protestneigung bedeutsam erscheinen. Hieraus ergeben sich auch Hinweise auf die Frage, warum sich dieser Protest weitgehend außerhalb der konventionellen Bahnen bewegt und worauf das neue Politikverständnis, die „Politik in erster Person“, gründet. Vorab erscheint es jedoch sinnvoll, kurz auf die Begriffe „Krise“ und „Partizipation“ einzugehen.

Es wurde bereits gezeigt, daß die Einführung von Planungsinstrumenten im wesentlichen auf ungelöste bzw. krisenhafte Steuerungsprobleme zurückgeht. Dies gilt analog für die Forderung nach Partizipation, denn „alles scheint darauf hinzudeuten, daß die Erforschung der Ursachen der Partizipationsforderungen konsequenterweise als *Krisenforschung* zu betreiben ist“ (Alemann 1975: 36).¹⁹⁹ *Habermas* hat mit guten Gründen die These verfochten, daß für einen sozialwissenschaftlichen Krisenbegriff die Bedingung objektiv ungelöster Steuerungsprobleme nicht hinreichend ist, denn „erst wenn die Gesellschaftsmitglieder Strukturwandlungen als bestandskritisch *erfahren* und ihre soziale Identität bedroht fühlen, können wir von Krisen sprechen. Störungen der Systemintegration sind nur in dem Maße bestandsgefährdend, als die *soziale Integration* auf dem Spiel steht . . . Krisenzustände haben die Form einer Desintegration der gesellschaftlichen Institutionen.“ (1973 b: 12)

Der unmittelbar politische Aspekt der Sozialintegration wird durch die Legitimitätsfrage umrissen. Es erscheint allerdings vorschnell, Probleme mit Krisen gleichzusetzen. Festzuhalten und näher zu begründen ist jedoch der behauptete Zusammenhang von Strukturproblemen der gesellschaftlichen und politischen Institutionen, Legitimationsdefiziten und Partizipationsforderungen.

Als Reflex auf empirische Entwicklungen hatte sich zunächst in den USA²⁰⁰, mit zeitlicher Verzögerung auch in Westeuropa, die Partizipationsforschung als ein besonderes Feld der Sozialwissenschaften herausgebildet, ohne daß eine präzise Bestimmung des Gegenstandes und der Methoden vorläge. Angesichts der inflationären und uneinheitlichen Verwendung der Begriffe

Demokratisierung, Partizipation und Mitbestimmung in diesem Kontext hat sich *Ulrich v. Alemann* relativ ausführlich mit der Verwendung und Abgrenzung der Termini befaßt. Zusammenfassend stellt er fest, daß diese „Mittel der Erweiterung von traditionellen Teilhaberechten an Entscheidungen im politisch-gesellschaftlich-wirtschaftlichen Raum angeben, die zwar tendenziell stärker auf direkte und materiell fundierte Beteiligung von Einzelnen und Gruppen abstellen, aber nicht durch die Ausschließung von repräsentativ-delegierenden ‚formalen‘ und ‚systemgebundenen‘ Formen definiert werden können.“ (1975: 21).

Der Rückgriff auf den Begriff Partizipation im Rahmen dieser Arbeit findet insofern eine gewisse Bestätigung, als *Alemann* einen schwerpunktmäßigen Gebrauch folgender Bezeichnungen feststellt: „(1) für den allgemeinpolitischen, *gesamtgesellschaftlichen* Bereich: Demokratisierung, reale, inhaltliche Demokratie, Selbstbestimmung, Autonomie; (2) für den *politisch-administrativen* Sektor: Partizipation, Teilhabe, (kommunale) Selbstverwaltung; (3) für den *wirtschaftlichen* Sektor: Mitbestimmung (paritätische), (Arbeiter-)Selbstverwaltung, Beteiligung, Mitwirkung sowie Wirtschafts-, Betriebs- und industrielle Demokratie, Arbeiterkontrolle; (4) und für den Bereich von *Bildung und Wissenschaft*: (Schüler-)Mitverwaltung, Mitbestimmung (drittelparitätisch), Selbstverantwortung, Autonomie (der Wissenschaft).“ (ebd. 16 f.)

Ob allerdings Partizipation „der wichtigste und umfassendste“ (1977: 247) unter den genannten Begriffen ist, wie *Alemann* an anderer Stelle meint, erscheint durchaus fraglich. *Wilhelm Hennis* z. B. glaubt, daß mit „Demokratisierung ... die universalste gesellschaftspolitische Forderung unserer Zeit auf den Begriff gebracht wird“ (1970: 9). *Fritz Vilmar* wiederum umgeht dieses Differenzierungsproblem mit der Feststellung „Partizipation ist Demokratisierung“ (1977: 294). Zugleich dynamisiert er damit den Begriff Partizipation und gibt ihm eine normative Wendung, indem er Formen bloßer „Beschäftigung“ und „Pseudointegration“ ausklammert (ebd. 298). Diese Definition erscheint jedoch aus mehreren Gründen unbrauchbar.²⁰¹ Gleiches gilt für die weitgefaßte Bestimmung von *Günter Radtke*, der Partizipation bzw. politische Teilnahme als „geistige, gedankliche und/oder durch Verhalten sichtbare Beschäftigung mit Politik (1976: 16)“ begriff und somit nahezu eine Leerformel verwendet.²⁰² Präziser und hilfreicher sind dagegen die verschiedenen Bedeutungsaspekte, die *Robert Hettlage* dem Partizipationsbegriff beimißt. Hierbei erscheint der Hinweis bedeutsam, daß Partizipation auf einen „Transfer von Autorität und Verantwortung auf ‚gesellschaftliche Basiseinheiten‘“ ziele, während Mitbestimmung eher einen einseitigen Anspruch geltend mache (vgl. 1979: 24 f.).

Diese Überlegungen und die hier verfolgte Fragestellung führen zu einer dezidierteren Begriffsbestimmung. Mit Partizipation soll eine Form der Ein-

flußnahme auf politisch-administrative Entscheidungsprozesse oder Maßnahmen bezeichnet werden, die sich (a) vor allem als Ergänzung oder Alternative zu den verfaßten Möglichkeiten politischer Mitwirkung (z. B. Wahl, Petition) versteht, diese jedoch durchaus einschließen kann, (b) primär öffentlichen Charakter hat, sich also in erster Linie der Mittel der Öffentlichkeitsarbeit bedient (Unterschriftensammlungen, Leserbriefe, Protestveranstaltungen usw.) und (c) „für die überwiegende Mehrheit der in einem Herrschaftsverband stehenden verfügbar ist“ (*Radtke/Veiders* 1975: 1). Aus dieser Definition ergibt sich zugleich eine negative Abgrenzung des Themenspektrums. Die konventionellen Formen der Bürgerbeteiligung in Parteien, Verbänden und durch Wahlen sollen tendenziell ausgeklammert bleiben. Diese auf den ersten Blick rein formale Bestimmung faßt Partizipation als Mittel *und* Zweck auf (vgl. *Rammstedt* 1970: 347). Als Form der politischen Einflußnahme dient sie nicht bestimmten Zwecken. Als eine potentiell allen verfügbare Beteiligung, die repräsentative Verfahren ergänzen oder ersetzen will, wird sie jedoch von einem bestimmten Demokratieverständnis getragen, das in der Partizipation selbst einen Zweck erkennt.

4.1 Legitimation und Partizipation

Massive und massenhafte Partizipationsforderungen werden dann vermehrt auftreten, wenn die bestehenden Strukturen bestimmte Politikbereiche bzw. bestimmte Interessengruppen systematisch vernachlässigen und das Vertrauen der Betroffenen in die Lösungskapazität des institutionellen Gefüges oder in den Lösungswillen der politisch Verantwortlichen schwindet. Dieser allgemeine Zusammenhang von Legitimation und Partizipation soll zunächst unabhängig von konkreten institutionellen Bedingungen im Hinblick auf verschiedene Legitimationsmechanismen bzw. Geltungsgründe diskutiert werden.

4.1.1 Demokratische Herrschaft und Legitimation als Problem

Die Identität von Herrschern und Beherrschten mag in bestimmten archaischen Gesellschaften bestanden haben, sofern man hier unter dieser Voraussetzung überhaupt von Herrschaft sprechen kann und will. Mit zunehmender gesellschaftlicher Arbeitsteilung, mit der Ausdifferenzierung von Subsystemen, Rollen und Machtpositionen traten jedoch Herrscher und Beherrschte immer weiter auseinander und standen schließlich in einem

unversöhnlichen Gegensatz, der in den Sklavenaufständen der Antike, den Bauernkriegen des Mittelalters oder den bürgerlichen Revolutionen der Neuzeit manifest wurde.

Begriff und Idee der Demokratie gehen jedoch aus von der Herrschaft des Volkes. Versteht man Herrschaft als intentional gesteuerte Verfügung über einen Objektbereich, so mündet dieser Gedanke in das Paradoxon, das Volk zugleich als Subjekt und Objekt von Herrschaft denken zu müssen. *Rousseaus* Versuch, den Untertan und den Souverän im „Staatsbürger“ auf den gemeinsamen Begriff zu bringen und die *volonté générale* als konstitutive Basis politischer Entscheidungsfindung einzuführen, blieb eine voluntaristische Konstruktion. Seine *theoretische Lösung* fand dieser Widerspruch im Gedanken des Herrschaftsvertrags und der Volkssouveränität, seine *empirische Lösung* im Prinzip demokratischer Repräsentation. Die im modernen Naturrecht verankerte Anerkennung der Freiheit und Gleichheit aller Menschen durch den bürgerlichen Verfassungsstaat implizierte notwendig die Souveränität des Volkes als Ausgangspunkt jeder staatlichen Gewalt (vgl. *Kielmansegg* 1977).

Über den Modus der Wahl erneuerte und perpetuierte sich der Herrschaftsvertrag. Das Volk bestellte seine Vertreter für einen festgelegten Zeitraum und mit geregelten Kompetenzen. Die politischen Entscheidungen der Repräsentanten und der von ihrer Mehrheit getragenen Regierung unterlagen somit einer turnusmäßigen Kontrolle und Bewertung durch die Wahl. Ergänzend fungierten eine aufgeklärte bürgerliche Öffentlichkeit als Forum kritischer Auseinandersetzung, die politischen Parteien als Bindeglied zwischen Öffentlichkeit und Entscheidungsträgern und schließlich ein immer verfeinerteres System der Verfassungs- und Verwaltungskontrolle.

Diese *politische* Demokratisierung vermochte jedoch zunächst nicht die soziale Ausbeutung der Arbeiterschaft im 19. Jahrhundert zu verhindern. Ein anonymer, quasi-unpolitischer Marktmechanismus, durch den die Beteiligten als formell Freie und Gleiche vermittelt wurden, schuf faktisch Unfreiheit und Ungleichheit. Mit der Entstehung der Arbeiterbewegung, dem Aufkommen von Kommunismus und Sozialdemokratie, wurde jedoch die „soziale Frage“ des 19. Jahrhunderts zu einer politischen Frage. Die Existenz des bürgerlichen Verfassungsstaats konnte nur durch das Zugeständnis sozialer Reformen, die Egalisierung des Wahlrechts und durch die Integration der Arbeiterbewegung über parlamentarische Interessenvertretungen gesichert werden.

Mit der zunehmenden Professionalisierung der Volksvertreter, dem Bedeutungszuwachs und der Oligarchisierung der Parteien, dem „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ (*Habermas* 1965²), der Bürokratisierung und Durchstaatlichung vieler Lebensbereiche, der Kompetenzverlagerung von der Legislative zur Exekutive und neokorporativen Tendenzen erneuerte sich jedoch die

Kluft zwischen Herrschenden und Beherrschten. Zwar förderten die Positionierung des Rechts, die formelle Durchsetzung des Egalitätsprinzips und die „Legitimation durch Verfahren“ die institutionelle Absicherung des demokratischen Prinzips. Zugleich ließen jedoch diese Entwicklungen den Gedanken der Demokratie als Lebensform (vgl. *Roos* 1969) verblassen. Die klassisch-normative Leitidee des „guten Lebens“ galt fortan als Relikt der Geschichte, das allenfalls in der verdünnten Form der „Lebensqualität“ eine residuale Existenz fristen konnte. Unter den Bedingungen der technisch-wissenschaftlichen Zivilisation sollte nicht nur die Demokratie obsolet werden, sondern die Politik schlechthin.²⁰³ In *Schelskys* Vision des „technischen Staates“, sind es „hochkomplizierte Sachgesetzmäßigkeiten, die der Lösung der politischen Aufgaben ihren Weg vorschreiben“ (1965: 457) und damit genau besehen an die Stelle der Politik treten.

4.1.2 Legitimation durch Verfahren?

Die Verengung des demokratischen Prinzips auf eine Ansammlung von Regeln wird durch besondere Varianten der modernen Demokratietheorie beschrieben und gerechtfertigt. Für *Max Weber* gilt gleichsam die normative Kraft des Faktischen: es genügt der Glaube an die Legitimität einer Herrschaftsordnung unabhängig vom besonderen Grund ihrer Geltung, insbesondere unabhängig von einem Wahrheitsanspruch. Legitimität wird damit soziologisch auf Massenloyalität, psychologisch auf „Gehorsamsmotivation“ (*Hennis* 1976: 15) verkürzt. *Josef Schumpeter* reduziert die demokratische Idee in aller Konsequenz auf eine Methode (1974⁴) und spricht Kategorien wie der des Gemeinwohls jede Verbindlichkeit ab. *Seymour Lipset* (1968³) identifiziert Demokratie mit der garantierten Möglichkeit, Eliten austauschen zu können. *Niklas Luhmann* schließlich erhebt die opportunistische Handhabung politischer Normen und Inhalte unter Wahrung legalistischer Formen zur Bestandsfrage hochkomplexer Gesellschaften. Gemeinsam ist diesen Ansätzen die Betonung des Formprinzips unter Preisgabe des Sinns, gleich ob dieser Prozeß als unvermeidliches Übel, als geschichtlicher Fortschritt oder als wertfrei zu analysierendes funktionales Erfordernis beschrieben wird. Diese Versuche der Erklärung und Rechtfertigung formeller Demokratie verkennen jedoch die prinzipielle Dimension des Legitimationsproblems, auf welches im folgenden näher eingegangen wird.

Der Begriff rationalen Handelns zielt in seiner sozialen Dimension, d. h. als sinnvermittelte Interaktion²⁰⁴, auf eine Anknüpfung an oder Übereinstimmung mit den Werten, die die Beteiligten als richtig erachten. Offenbar ist die intersubjektive Anerkennung der Richtigkeit politischer Ordnungen *prinzipiell*

problematisch, denn *jede* Herrschaft sucht „den Glauben an ihre ‚Legitimität‘ zu erwecken und zu pflegen“ (Weber 1972⁵: 122). Aus der Steuerungsperspektive des politisch-administrativen Systems kann deshalb die systematische und laufende Erzeugung von Legitimität als Bestandsproblem angesehen werden. Auf der historischen Stufe der industriellen Gesellschaften ist die Legitimationskraft traditioneller Weltbilder zerfallen. Die Normen, auf denen heute die politische Ordnung gründet, können nicht mehr aus transzendenten Vorstellungen oder allein aus naturrechtlichen Konstruktionen abgeleitet werden, sondern sind positiv gesetzt und damit kontingent.

Die heutigen Quellen der Legitimität, die politische Wahl, das positive Recht, insbesondere die Rechtsbindung der Exekutive, sind formelle Bedingungen legitimer Herrschaft. Daneben kann die Entfaltung des modernen Sozialstaates als ein entscheidender Ansatz zur materialen Lösung des Legitimitätsproblems gesehen werden. Von Ansatz ist deshalb die Rede, weil diese Entwicklung ambivalente Ergebnisse hervorbrachte. Auf der einen Seite entschärfte sie soziale Konflikte und Risiken. Auf der anderen Seite, so jedenfalls die konservative Interpretation im Rahmen der Diskussion um die „Regierbarkeit“, schuf dieser Integrationsversuch ein Anspruchsniveau, das über die Befriedigungsmöglichkeiten hinauszureichen droht.²⁰⁵ Zugleich wurde die ökonomische Struktur auf der Basis der freien Konkurrenz transformiert, so daß sich eine Verschiebung von der „freien“ über die „soziale“ Marktwirtschaft bis hin zu einer „gemischten Wirtschaftsordnung“²⁰⁶ abzeichnet, die sich damit im Widerspruch zu den liberalen Motiven des Besitzindividualismus und der unternehmerischen Freiheit bewegt.

Während Repräsentanten des staatsrechtlichen Positivismus, z. B. *Georg Jellinek* oder *Hans Kelsen*, mit Einschränkungen aber auch *Max Weber* und *Niklas Luhmann*, in der unbestrittenen Legalität des politisch-administrativen Handelns bereits dessen Legitimität garantiert sehen, wird hier die These vertreten, daß trotz des Versuchs, Legitimität auf Legalität zu reduzieren, die Loyalität der von konkreten Entscheidungen Betroffenen nicht allein durch formelle Verfahren wie das der Wahl und durch die Einhaltung von Rechtsbindungen gesichert werden kann.

Diese These verbindet Kontrahenten wie *Habermas* und *Hennis*. Allerdings hat dieser in einem engagierten Beitrag die Rede von Legitimationsproblemen als „gröbliche Verzerrung“ der Wirklichkeit oder gar als „Wunschdenken“ (1976: 9) gekennzeichnet. Ähnliches gilt für *Kurt Sontheimer*, der im „Gerede von der Krise“ lediglich eine „geistige Modeerscheinung“ (SZ v. 31. 12. 75/1. 1. 76) sehen wollte. Nun hat *Hennis* nicht nur die empirische Geltung von Legitimationsproblemen bestritten, sondern zudem eine fragwürdige Interpretation von *Max Weber* vertreten. *Weber*, in dessen „Bannkreis“ sich diese Diskussion bewegt, wie *Hennis* zu Recht feststellt, sehe nur Grade der Legitimität vor, jedoch nicht den Fall der Illegitimität: „Mit einem

sozialwissenschaftlich fortgeschrittenen Max Weber kann man in einer Intensitätsskala der Legitimität rauf und runter, auch von einem Typus in den anderen rutschen; aus der Skala überhaupt herauszufallen, ist in seinem Begriff nicht vorgesehen.“ (1976: 15). Dieser Hinweis mag als Argument gegen den inflationären Gebrauch des Begriffes Legitimationskrise dienen, wie er sich tatsächlich bei manchen Autoren abzeichnet. Er zeigt jedoch zugleich, daß *Hennis* die Unterscheidung zwischen Idealtypus und Realtypus unterschlägt. Im *Weberschen Idealtypus* war Illegitimität nicht vorgesehen. Dies ist richtig. Warum sollte er sonst als Ideal rationaler Herrschaft bezeichnet werden? In diesem Sinne waren Herrschaft und Legitimität auch korrespondierende Kategorien, die über die Anwendung von Macht hinausgingen. Daneben stehen allerdings Realtypen von Herrschaft. Und selbst bei der Konstruktion des Idealtypus finden sich Andeutungen, daß die Legitimität einer Herrschaftsordnung nicht einfach gegeben ist, sondern ein *Problem* darstellt. Die Rede von der *Chance* einer Herrschaft, als legitim zu gelten, impliziert bereits per definitionem den Fall der Illegitimität.²⁰⁷

Max Weber zufolge war die Legitimität jeder Ordnung gegründet auf „Motiven der Fügsamkeit; von dumpfer Gewöhnung angefangen bis zu rein zweckrationalen Erwägungen“ (1975⁵: 122). Doch selbst der Typus der rationalen Herrschaft hat gleichsam eine irrationale Grundlage: den „Glauben an die Legalität gesatzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“ (ebd.). Allerdings ist es *Weber* nicht gelungen, die Verbindung zwischen der soziologischen Ebene, also der intersubjektiven Anerkennung von Normen und Werten, welche Legitimität ermöglichen, und der individuellen Motivstruktur überzeugend zu klären (vgl. *Rodenstein* 1978: 33).

Die mangelnde Berücksichtigung der sozialpsychologischen Dimension von Legitimität, aber auch der Verzicht auf eine evolutionäre Interpretation von Legitimität, läßt den Ansatz *Webers* für die Bestimmung oder gar die Prognose von Legitimationskrisen als ungeeignet erscheinen. Zwar begreift *Weber* legale Herrschaft als Ergebnis eines langen historischen Rationalisierungsprozesses und damit als vollkommenste, wenn auch die individuelle Freiheit bedrohende, Form der Herrschaftsbegründung. Ebenso thematisiert er die labile Basis einer derartigen Herrschaft. Selbst die neuzeitliche Demokratie konnte nicht kraft ihres formell-rationalen Regelwerks zureichend stabilisiert werden. Sie bedurfte der Abstützung durch die Figur des charismatischen Führers, und sei es auch nur in „Notsituationen“, bei „Aufreten eines über die Anforderungen des ökonomischen Alltags hinausgehenden Bedarfs“. Die Aufgabe dieses Führers war es nicht allein, eine sich verselbständigende Bürokratie in die Schranken zu weisen, sondern zugleich jenes Maß an Loyalität und Folgsamkeit zu gewährleisten, das die Institutionen der politischen Wahl und des Parlaments nicht in dem erforderlichen Umfang garantieren konnten. Allerdings verzichtet *Weber* auf eine nähere

Erläuterung solcher Notsituationen, geschweige denn auf eine systematische Analyse ihrer Möglichkeitsbedingungen, die sich dann auch für die Erklärung von Legitimationskrisen als fruchtbar erweisen könnten.

Es ist bemerkenswert, daß sich die neuzeitliche legale Herrschaft auch trotz des hervorragenden Instruments der Bürokratie nicht vollkommen stabilisieren konnte; einer Bürokratie, ausgezeichnet durch die Intensität und Extensität ihrer Leistung, ihrer formal universellen Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, ihrer inneren Regelhaftigkeit und ihrer äußeren legalen Verankerung, ihres Machtmonopols, ihrer Sachkompetenz, schließlich ihrer Unent rinnbarkeit. Wer oder was könnte eine Herrschaft gefährden, die sich eines solchermaßen entwickelten Instruments bedient? Meines Wissens gibt *Weber* keine explizite Antwort auf diese Frage. Sie muß vielmehr in der Natur der Herrschaftsbeziehung gesucht werden. Mehrere Ursachenkomplexe sind denkbar. Einmal kann legale Herrschaft in Despotie umschlagen und somit ihre eigene Beseitigung vorbereiten. Weiter kann man eine grundsätzliche Irrationalität der Beherrschten unterstellen, welche immer wieder dazu tendieren, sich gegen die Tatsache der Herrschaft als solche aufzulehnen. Schließlich können die „Antinomien der formalen und materialen Rationalität“ (ebd. 129) die Stabilität einer Herrschaftsform gefährden.

Es läßt sich zeigen, daß *Weber* vor allem die zuletzt genannte Möglichkeit vor Augen hat. Anders als bei der internen Hierarchie der Bürokratie, die durch das Verhältnis von Befehl und Gehorsam bestimmt ist und in der Neigung der Beamten zur materialen Rationalität allenfalls als Restproblematik formaler Rationalität auftaucht, kann im Verhältnis zwischen Herrschern und Beherrschten auch eine gegenläufige Machtausübung erfolgen. Diese verläßt die vorgesehenen formellen und legalen Bahnen und versucht materiale Forderungen einzulösen. Hier wird deutlich, daß *Hennis'* Kritik an *Habermas*, dieser würde in modischer Manier materiale und formale Rationalität (bzw. materiale und formale Demokratie) gegeneinander ausspielen, fehlerhaft. Auf einen derartigen „Sophistentrick“, so *Hennis*, habe sich *Weber* nie eingelassen. (vgl. 1976: 31 f.) Unabhängig davon, ob dieser Gegensatz als „Trick“ in strategischer Absicht eingesetzt werden kann oder nicht vielmehr zwei theoretisch und empirisch auseinandergefallene und damit konkurrierende Begründungsmuster bezeichnet — *Max Weber* sah in diesem Gegensatz ein bedeutendes Problem, wenn nicht *das* Problem praktischer Politik. Er warnte vor einer Bedrohung formeller Rationalität durch eine auf „Minimierung der ‚Herrschaft‘ ausgehende Strömung (1972⁵: 565)²⁰⁸, zumal er sich die Vorherrschaft materieller Rationalität nur auf dem Hintergrund einer durch „persönliches freies Belieben“ und „Gnade“ geleiteten alten Patrimonialherrschaft vorstellen konnte. Allerdings ist im modernen Staat die Sprengkraft materieller Rationalität nicht schlichtweg überwunden. Zwar wird die Bürokratie intern durch ein straffes Regelsystem und das Band der Beamtenethik zusammengehalten, doch kommt andererseits den Regierten

nicht mehr die Rolle des Dieners, sondern die des Souveräns zu. In der neuzeitlichen Fassung der Souveränitätslehre ist demnach die allgemeine Bedingung der Möglichkeit von Legitimationsproblemen begründet und deshalb wollte *Weber* der Demokratie einen charismatischen Führer begeben. Dessen Aufgabe wäre es, das Verlangen nach materieller Rationalität, das „Ethos“ ..., wenn es in einer Einzelfrage die Massen beherrscht — und wir wollen von anderen Instinkten ganz besonders absehen —“ (ebd.), zu stillen und zu bändigen.

Damit wird deutlich, daß *Weber* durchaus einen sozialtechnischen Ansatz verfolgt. Gegenüber dieser Version, die in der Formalität des Herrschaftsverhältnisses keine hinreichende Legitimationsgrundlage sah, fällt *Luhmann* insofern zurück, als er *allein* auf die legitimierende Kraft formeller Verfahren setzt. Dies würde allerdings voraussetzen, daß materielle Rationalität generell ihre sinnstiftende Bedeutung eingebüßt hätte oder aber ein demokratisches Regelwerk zwar normativ begründen könnte, sich jedoch gegenüber allen Produkten und Inhalten dieses Regelsystems indifferent verhielte. Bereits ein Blick auf Diskussion um grundsätzliche Berechtigung und um die gesetzlichen Modalitäten des Schwangerschaftsabbruchs, erst recht die durch die neuen Protestbewegungen provozierten Konflikte zeigen jedoch, daß wenig für die Gültigkeit der Bedingungen spricht, die *Luhmann* implizit unterstellen muß. Die systemtheoretische Umformulierung des Legitimitätsproblems in das „Problem des Kleinarbeitens von Erwartungsenttäuschungen“ (*Luhmann*: 1975²: 233) ist demnach eher ein Akt der Verdrängung als ein solcher der Problemlösung. In diesem Punkt ist der Kritik von *Hennis* voll zuzustimmen: „Exoterisch wäre anzuraten, das Thema unter den Teppich zu kehren, wie es die moderne Sozialwissenschaft ja virtuos versteht; Niklas Luhmann hat ein eigenes Buch darüber geschrieben: eine Theorie der Legitimität als Anweisung, wie man das Problem durch eifriges Kehren, sprich Verfahren, aus dem Wege schafft.“ (1976: 19)

Weber wie *Habermas* versuchen die Bedingungen von Legitimität anzugeben und halten an der Möglichkeit von Legitimationsproblemen fest. Ebenso sieht *Hennis* darin eine Frage, die er nicht wie *Luhmann* unter den Teppich kehren will. Während jedoch *Weber* und *Habermas* auf spezifische Verfahren verweisen, läßt *Hennis* offen, wie er dem Problem begegnen will. An Stelle der Klassenstruktur als einer in letzter Instanz verantwortlichen Bedingung für Legitimationsprobleme (*Habermas*) benennt *Hennis* ältere „Legitimationskrisenfaktoren“ wie Religion, Nation, Hautfarbe „und natürlich, an erster Stelle rangierend, den Charakter der Herrschaft“ (ebd. 17), welchen er allerdings nur noch in despotisch oder frei zu unterteilen weiß. Sieht man einmal von der Trivialität ab, daß Klassen durchaus mit dem Charakter einer Herrschaft zu tun haben, so bleiben doch Fragen, die auch für die Bundesrepublik — und nicht nur für ein krisengeschütteltes Nordirland oder eine lateinamerikanische Militärdiktatur — von Bedeutung sind. Können allein

blutige Kämpfe, Kerker oder Verbannung die Legitimität eines politischen Systems erschüttern, wie es *Hennis* nahelegt, oder steigen nicht mit der Befriedigung von Grundbedürfnissen und der Sicherung von Grundrechten auch die sinn- und wertgebundenen Anforderungen an eine soziale Ordnung? Hilft es einem jugendlichen Arbeitslosen, ein politisches System akzeptieren zu lernen, indem man von lediglich „aufgeplusterten“ und „vergleichsweise doch wirklich harmlosen ... Verteilungskämpfen und Steuerungsproblemen“ (ebd. 17) spricht? Kann ein System als gerecht empfunden werden, das trotz millionenfachen Hungers die Vernichtung von Nahrungsmitteln betreibt, das seine ökologischen Lebensgrundlagen zu zerstören droht, das seelisch Kranke isoliert und mit Psychopharmaka ruhigstellt, das angesichts der ökonomischen Vorteile des Rüstungsexports seine moralischen Bindungen zu opfern bereit ist?

4.1.3 Legitimatorische Schranken von Mehrheitsentscheidungen

Auf den zentralen Stellenwert der politischen Wahl als *dem* Legitimationsverfahren der Neuzeit wurde bereits mehrfach hingewiesen. Erst mit der Generalisierung und Egalisierung des Wahlrechts konnte die legitimierende Kraft der auf Wahlen beruhenden Herrschaft potentiell alle Bürger einbinden. Neben den Gerichten hat *Luhmann* die politische Wahl im Auge, wenn er von „Legitimation durch Verfahren“ spricht. Das Kernstück der Wahl ist die Anerkennung des Mehrheitsprinzips²⁰⁹, sei es bei der Bestellung der wichtigsten politischen Funktionsträger in den verfaßten Organen oder bei der plebiszitären Entscheidung über eine konkrete Sachfrage. Das Votum einer Mehrheit von gewählten Vertretern, Stimmberechtigten oder Anwesenden ist mithin ein übliches und weit über den politischen Sektor hinausreichendes Verfahren, um eine Auswahl zwischen Handlungsalternativen oder Personen(-gruppen) zu treffen. Selbst die „souveräne“ Entscheidung eines nicht gewählten Beamten in einer hierarchischen Struktur wird in letzter Instanz durch eine Mehrheitsentscheidung zu legitimieren versucht. Der Selektionsmechanismus der Mehrheitsregel weist unbestreitbare Vorzüge auf: er ist eindeutig; er garantiert, daß überhaupt Entscheidungen zustandekommen; er vermag relevante Kriterien und Interessen zur Geltung zu bringen und kann eine hohe Wahrscheinlichkeit der Anerkennung und Folgebereitschaft, also: Legitimität beanspruchen.

Geltungsbedingungen des Mehrheitsprinzips

Der sinnvolle Gebrauch und die empirische Anerkennung des Mehrheitsprinzips sind allerdings an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft. Die Frage nach dem Inhalt und der Gültigkeit dieser Bedingungen könnte den bislang von Beobachtern irritiert, kopfschüttelnd oder empört registrierten Tatbestand aufhellen, daß mehr oder weniger relevante Minderheiten die Entscheidungen von formell zuständigen und legal korrekt verfahrenen Gremien in Frage stellen oder schlichtweg ignorieren. Die öffentliche Selbstbezeichnung von Frauen, eine Schwangerschaft unterbrochen zu haben, die massenhafte Mißachtung eines gerichtlich verfügten Demonstrationsverbots oder die Welle von illegalen Hausbesetzungen sind lediglich spektakuläre Höhepunkte einer Entwicklung, die längst auf breiterer Ebene und in abgeschwächerter Form Fuß gefaßt zu haben scheint. Fast immer werden dabei direkt oder indirekt „überstimmte“ Minderheiten aktiv und versuchen, ihr Anliegen in die Öffentlichkeit und auf diesem Umweg wiederum in den formellen Entscheidungsprozeß einzubringen und zugleich die Gründe plausibel zu machen, die sie zur Mißachtung des geltenden Rechts und der getroffenen Mehrheitsentscheidung bewegt haben.

Ausgangspunkt der „klassischen“ Kontroverse um das Mehrheitsprinzip ist die Frage des politischen Widerstandsrechts und der Schutz von Minderheiten. Die Feststellung von *Heinz J. Varain*, nicht mangelnder Widerspruch, sondern die fehlende politische Alternative lasse die Debatte um das Mehrheitsprinzip ruhen (vgl. 1964: 239), hat insofern ihre Gültigkeit nicht verloren, als auch heute keine grundsätzlich neuen und praktikablen Alternativen in Aussicht stehen. Allerdings ist die Diskussion um das Mehrheitsprinzip im Grundsatz (vgl. *Scheuner* 1973) wie auch unter dem Eindruck neuer außerparlamentarischer Protestbewegungen reaktiviert worden. Charakteristisch hierfür ist, daß nicht so sehr die Idee des Mehrheitsprinzips in Frage gestellt, sondern vielmehr auf eine Erosion der dem Mehrheitsprinzip immanenten Geltungsbedingungen verwiesen wird. Das Faktum, daß Mehrheitsentscheidungen mißachtet werden, ist aus dieser analytischen Perspektive lediglich Ausdruck, jedoch nicht die Erklärung für die eingeschränkte Anerkennung der Mehrheitsregel. Damit wird es auch möglich, sich von vorschnellen und falschen Schuldzuweisungen zu lösen. So wenig Seismographen für die Ursache eines Erdbebens ausgegeben werden können, so wenig ist auch eine politische Destabilisierung *unmittelbar* auf den sich artikulierenden Protest zurückzuführen.²¹⁰ Ergiebiger ist somit die Frage nach dem strukturellen Wandel, der diesen Protest als eine historische Erscheinung hervorbringt, motiviert und in bestimmte Formen kleidet.

In jüngster Zeit haben vor allem *Bernd Guggenberger* (vgl. 1980) und *Claus Offe*²¹¹ auf die Relativierung des Mehrheitsprinzips aufmerksam gemacht.

Daß die Bemerkungen *Offes* auch von links-liberaler Seite als „entlarvend und erschreckend zugleich“, als Leugnung demokratischer Grundprinzipien und als „in der Konsequenz elitär“ (*Voigt* 1980: 148 f.) eingestuft werden, mag subjektiv verständlich erscheinen. Doch sollte das Motto, daß nicht sein kann, was nicht sein darf, nicht dazu verführen, einer Auseinandersetzung um den empirisch-analytischen Kern seiner These auszuweichen. Es geht also nicht um die Verurteilung einzelner Sozialwissenschaftler, sondern um die Analyse der Gründe, die eine Minderheit dazu führen kann, gegen das Legitimitätsprinzip „Mehrheitsentscheid“ z. B. das Prinzip „*Widerstand gegen lebensbedrohende* Strukturen und Tendenzen von Politik und Ökonomie“ (*Offe*) geltend zu machen.

Analytisch lassen sich vier Grundbedingungen unterscheiden, auf denen das Mehrheitsprinzip beruht. Erst die Einlösung bzw. Geltung folgender Bedingungen verhilft dem Mehrheitsprinzip zu seiner legitimitätsstiftenden Wirkung:

- die strukturelle Offenheit des Verfahrens,
- die Kongruenz von (formeller) Entscheidungskompetenz und faktischer Reichweite der Entscheidung,
- die ausschließliche und ausnahmslose Anwendung der Mehrheitsregel auf öffentliche Angelegenheiten,
- die allgemeine Anerkennung bestimmter Basisprinzipien auf dem Hintergrund eines wechselseitigen Vertrauens bzw. einer gemeinsamen ethischen und/oder kulturellen Identität.

Eine geradezu klassische Geltungsvoraussetzung für die Anerkennung des Mehrheitsprinzips ist die *strukturelle Offenheit* des Entscheidungsverfahrens. Diese Bedingung gilt in dreifacher Hinsicht. Einmal muß der freie Zugang zum Verfahren und dessen informatorischen Voraussetzungen gewährleistet sein. Eng damit verbunden ist die Vorbedingung, daß Mehrheiten nicht kraft ihrer einmal erreichten Überlegenheit ihre Position derart zementieren, daß Minderheiten auf Dauer ihrer Chance beraubt sind, in Zukunft Mehrheitspositionen zu erlangen.²¹² Schließlich müssen Mehrheitsentscheidungen im Prinzip die Zukunft offenhalten. Negativ formuliert: Entscheidungen werden problematisch, wenn ihre Geltung und ihre Konsequenzen zeitlich nachfolgende Entscheidungsorgane und letztlich künftige Generationen irreversibel binden oder gar existentiell bedrohen. Entscheidungen, die auch angesichts veränderter Mehrheiten, neuer Problemlagen oder sich wandelnder Wertvorstellungen nicht korrigiert oder aufgehoben werden können, stehen in eklatantem Widerspruch zu den demokratischen Prinzipien der Freiheit und der Selbstbestimmung.

Zweitens muß eine *Kongruenz von Entscheidungskompetenz und Entscheidungswirkung* in territorialer Hinsicht bestehen. Mehrheitsentscheidungen werden dann prekär und in Grenzfällen illegitim, wenn die faktische Wir-

kung der Entscheidung weit über den Raum hinausreicht, für den die Kompetenz der Entscheidungsträger abgesteckt ist. Auf diesem Grundsatz beruht z. B. das Subsidiaritätsprinzip wie das Prinzip der nationalen Souveränität. Insbesondere muß zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen eine Rechtsbindung bestehen. Demnach dürfen Entscheidungen nicht in der Weise über einen territorialen Kompetenzbereich hinauswirken, daß sich die Betroffenen weder faktisch noch rechtlich zur Wehr setzen können.

Drittens müssen Mehrheitsentscheidungen auf einen — allerdings nicht eindeutig abzugrenzenden — *öffentlichen* Bereich beschränkt bleiben, dürfen also nicht willkürlich²¹³ in private Dispositionsbereiche eingreifen. Diese Bedingung entspricht letztlich der bürgerlich-liberalen Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft und der Trennung von öffentlicher und privater Sphäre. Gemäß dem Verständnis des modernen Naturrechts kommen jedem Menschen unveräußerliche (Abwehr-)Rechte zu, die dem staatlichen Zugriff — und damit der Mehrheitsregel — Schranken setzen.²¹⁴ Ebenso wie politisch legitimierte Entscheidungsorgane private Handlungsspielräume zu respektieren haben, muß auch umgekehrt gewährleistet bleiben, daß öffentliche und insbesondere gesamtgesellschaftlich relevante Themen und Prämissen nicht durch private und damit nicht legitimierte Entscheidungsträger in letzter Instanz bestimmt werden. Es müssen also ausnahmslos alle öffentlichen Fragen dem Zugriff öffentlicher Gremien vorbehalten bleiben.

Viertens schließlich bedarf es einer über die formelle Rechtsgemeinschaft hinausweisenden *sinnhaft-kulturellen Identität*, damit sich Minderheiten auch in gravierenden Fragen freiwillig Mehrheiten beugen. Erst ein Fundus an gemeinsamen Bezugspunkten bildet die Vertrauensbasis, die Minderheiten glauben läßt, daß Mehrheiten oder die von ihnen gewählten politischen Entscheidungsorgane ihre Kompetenzen nicht überschreiten und mißbrauchen. Darüber hinaus müssen Minderheiten im Prinzip, wenn auch nicht in jedem konkreten Einzelfall, davon überzeugt sein, daß ihre Interessen nur insoweit beschnitten werden, als es die Wahrung und Förderung eines sozialen Ganzen gebietet, dessen Existenz und Erhaltungswürdigkeit Mehrheiten wie Minderheiten anerkennen. Somit bedarf das Mehrheitsprinzip einer sittlichen Bindung und Selbstbeschränkung, die letztlich a priori mit dem modernen Naturrecht gesetzt ist. „Apriorisch“ bedeutet in diesem Zusammenhang keineswegs, daß diese Werte schlechthin evident wären und somit jenseits aller diskursiven Vermittlung lägen. „Auch Naturrecht ist nur Recht, wenn es gewollt wird, es ist kein unmittelbares ‚Sein‘“ (Spaemann 1977: 195).

Die Erosion der Geltungsbedingungen

Ebenso wie am Prinzip der Mehrheitsentscheidungen bestehen auch am Sinn der angeführten Geltungsvoraussetzungen kaum prinzipielle Zweifel. Opponierende Minderheiten berufen sich ja vielfach auf diese Bedingungen oder wollen sie wieder in ihr Recht setzen. Allerdings mehren und verbreitern sich die Grauzonen, innerhalb derer die empirische Geltung dieser Bedingungen fragwürdig wird und damit konkurrierende Interpretationen der Legitimität von Entscheidungen — vielfach unter Berufung auf identische Wertvorstellungen — aufkommen. Dabei wird nicht allein um den Inhalt politischer Entscheidungen gerungen, sondern vielfach die Frage gestellt, ob die verhandelte Materie überhaupt der Mehrheitsregel unterworfen werden darf. Der tiefere Grund für die Ausweitung dieser interpretatorischen Spielräume liegt zum einen in epochalen Entwicklungen wie der Verschränkung von Staat und Gesellschaft, dem Bindungsverlust naturrechtlicher Deutungen und dem Vordringen des Rechtspositivismus, zum anderen in säkularen Tendenzen des planenden und intervenierenden Staates sowie in der neuartigen Dimension technisch-wissenschaftlicher Weichenstellungen. Hier müssen wenige Andeutungen genügen. Die politisch-institutionellen Aspekte dieser Frage werden unter 4.2 aus anderem Blickwinkel behandelt.

Die oligopolistischen Tendenzen des modernen Parteiensystems, forciert u. a. durch die Regeln der Parteienfinanzierung, wahrrechtliche Hürden wie die Fünf-Prozent-Klausel und den dominanten Einfluß der Parteien in Rundfunkanstalten, Stiftungen usw., bilden eine wachsende Schranke für oppositionelle Minderheiten, politischen und insbesondere parlamentarischen Einfluß zu gewinnen. Zudem neigen die stark formalisierten und bürokratisierten Volksparteien dazu, interne Minderheiten zu paralysieren sowie schwer organisierbare Interessen systematisch zu ignorieren. Unter diesen Bedingungen tendieren Minderheiten zu einer Politik jenseits der vorgesehenen Bahnen. Außerparlamentarischen Bewegungen wie unkonventionellen Protestaktionen ist in aller Regel der Versuch einer „legalistischen“ Interessenwahrnehmung vorausgegangen. Erst die Erfahrung, daß bestimmte Positionen aus strukturellen Gründen Minderheitspositionen bleiben, führt zur Überwindung der Hemmschwellen, die vor der Beschreibung unkonventioneller Verfahren liegen.

Noch gravierendere Folgen ergeben sich aus der Eingriffstiefe und der zeitlichen Dimension politischer Entscheidungen über wissenschaftliche und technologische Weichenstellungen. Die Stichworte atomare Rüstung, Atom-müll, Genmanipulation, Klimaveränderung usw. vermitteln eine Ahnung von der möglichen Reichweite und der damit verbundenen Irreversibilität politischer Entscheidungen unserer Tage. Festlegungen dieser Art bedeuten u. U. qualitative Sprünge, sind also keineswegs eine Abfolge kleiner, erfolgs-

kontrollierter und in ihren Folgeproblemen gänzlich überschaubarer Schritte.²¹⁵ So läßt sich z. B. über die sichere Handhabung von großen Mengen nuklearen Abfalls über Zehntausende von Jahren definitiv erst ex post urteilen. Auch noch so genaue und perfektionierte Vorkehrungen beinhalten ungesicherte Annahmen und operieren mit einem unvermeidlichen „Restrisiko“. Dieses kann allerdings — und hier liegt der fundamentale Unterschied zu vielzitierten Risikovergleichen mit Autounfällen, Flugzeugabstürzen oder Raucherlungen — potentiell die gesamte Menschheit betreffen und entzieht sich grundsätzlich einer individuellen Steuerung. Bezeichnenderweise finden sich auch hier die Ansatzpunkte für die entschiedenste Infragestellung von Mehrheitsentscheidungen. „Konservative“ wie „linke“ Minderheiten setzen Mehrheitsentscheidungen, die in unvorstellbare Zukunftsräume ausgreifen und irreversible Fakten schaffen können, ein konkurrierendes und in ihren Augen höherrangiges Legitimationsprinzip „Verantwortung für das Leben“ entgegen.

— Auch der zweite Bedingungskomplex ist einem gravierenden Wandel ausgesetzt. Formale Entscheidungskompetenz und faktische Entscheidungsreichweite fallen zunehmend auseinander. Einmal untergraben zentralistische Tendenzen die Prinzipien der Subsidiarität und Selbstverwaltung. Zwar gibt es unterhalb der nationalstaatlichen Ebene ein kompliziertes Regelwerk von ausschließlichen, konkurrierenden und mittelbaren Zuständigkeiten, doch zeigt das wachsende Unbehagen der sich als „gesteuert“ und „bevormundet“ empfindenden politischen Organe und Bevölkerungsteile, daß die Korrektheit der Verfahrensgrundlagen nicht per se Zustimmung garantiert.²¹⁶ Zum anderen mehren sich die Probleme im Rahmen zwischen- und überstaatlicher Angelegenheiten. Zwar ist die Mehrheitsregel keineswegs ein Produkt des modernen Nationalstaates, doch ist sie politisch-parlamentarisch auf diesen zugeschnitten. Entsprechend stoßen die Beschlüsse und Voten von internationalen und supranationalen Organisationen letztlich auf die Schranke der nationalen Souveränität. Die auftretenden Schwierigkeiten zeigen sich bei den Entscheidungen des Sicherheitsrates oder der Vollversammlungen der Vereinten Nationen ebenso wie bei der europäischen Agrarpolitik oder beim Bau von Atomkraftwerken in grenznahen Gebieten. In allen diesen Fällen fehlt eine klare Entsprechung zwischen einer (nationalen) Schicksalsgemeinschaft und einer durch diese konstituierte Entscheidungsinstanz.

Offe stellt deshalb nicht ohne Grund, wenn auch in rhetorischer Absicht, die zunächst verblüffende Frage, ob beim Ausbau eines international bedeutsamen Flughafens „nicht auch die Interessenvertretungen von Flughafenpassagieren aus aller Welt beteiligt werden müßten“ (1980 a: 14). Empirisch festzustellen ist jedenfalls die wachsende Breite und Militanz des Protests bei den Gruppen, die durch Entscheidungen von immer ferneren und „höheren“ Gremien weitgehend exklusiv betroffen sind und deren konkrete Belastung als Dienst an einer immer großräumigeren Gemeinschaft ausgegeben wird.

— Die dritte Geltungsbedingung der Mehrheitsregel wird in dem Maße problematisch, wie sich Staat und Gesellschaft verschränken und damit auch die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Bereichen tendenziell entfällt. Hierbei sind zwei Aspekte bedeutsam.

Zum einen tangieren die vermehrten staatlichen Interventionen immer stärker die vormals privaten Dispositionsbereiche und entfachen damit einen Streit über die Berechtigung politisch-administrativer Eingriffe innerhalb bestimmter Grauzonen (z. B. in Fragen des Datenschutzes, des Erziehungsrechts der Eltern, des Sexualstrafrechts, der Schwangerschaftsunterbrechung usw.). Diese Kontroverse ist in der Regel durch die Berufung auf unterschiedliche Rechtsquellen (Naturrecht versus positives Recht; Freiheitsprinzip versus Sozialstaatsprinzip) geprägt.²¹⁷ Unabhängig vom konkreten Inhalt all dieser Auseinandersetzungen bleibt festzuhalten, daß neben dem Streit um die Modalitäten eines bestimmten Eingriffs die Grundsatzfrage kontrovers bleibt, ob die entsprechende Materie überhaupt der Mehrheitsregel unterworfen werden darf. Diese Konflikte gewinnen auch insofern an Brisanz, als durch das Vordringen politisch-administrativer Interventionen in Form von Planungen oder Maßnahmegesetzen schon aus Komplexitätsgründen zunehmend gleichgültige, uninformierte oder nicht betroffene Mehrheiten über die Belange von massiv betroffenen Minderheiten bestimmen. Dadurch, aber auch aus den oben genannten Gründen, wächst die Wahrscheinlichkeit, daß sektoral betroffene Minderheiten (z. B. nach Kriterien des Alters, Berufs, Wohnorts usw.) nach Ausschöpfung ihrer Einspruchsmöglichkeiten zu „separatistischen“ Verhaltensformen greifen und eben jener indifferenten, häufig den Weg des geringsten Widerstands beschreitenden Mehrheit den Gehorsam aufkündigen.

Zum anderen wird das Mehrheitsprinzip insofern erodiert, als einzelne Politikmaterien, die erklärtermaßen das Gesamtwohl einer Rechtsgemeinschaft betreffen und folgerichtig auch in ihrem Ergebnis staatlich verantwortet werden, in ihren Prämissen und Determinanten dem öffentlichen Zugriff entzogen bleiben (vgl. *Ronge* 1980). Dies gilt z. B. für private Investitionsstrategien mit gesamtwirtschaftlichen Folgen (z. B. Arbeitslosigkeit) ebenso wie für korporatistische Entscheidungsverfahren vor und neben den parlamentarischen Gremien. Dies gilt auch in abgewandelter Form für die Rolle demoskopischer Erhebungen, die zunehmend — zeitlich und inhaltlich gezielt eingesetzt — an die Stelle von Abstimmungen treten oder deren Ergebnis präjudizieren können (vgl. *Offe* 1980 a: 19 f.).

— Die Sprengkraft der genannten delegitimierenden Tendenzen wird erst möglich auf dem Hintergrund eines vierten Bedingungskomplexes: der langfristigen Erosion gemeinsam geteilter Grundüberzeugungen, kultureller Werte und nationaler Schicksalsgemeinschaften. Die Ursachen für die Vermischung und Verflachung nationaler und kultureller Besonderheiten rei-

chen von der Säkularisierung und Positivierung sozialer Normen bis zur Zunahme internationaler Verflechtungen und Austauschbeziehungen durch Welthandel, Massentourismus, Massenmedien usw. In dem Maße, wie sich diese traditionellen Bande einer durch ein „konfliktfestes gemeinsames Überzeugungsminimum“ (*Guggenberger*) definierten (Rechts-)Gemeinschaft auflösen, rücken neue Affinitäten qua „Betroffenheit“, „soziale Bewegung“ oder „Ideologie“ quer zu den bestehenden Rechtsgemeinschaften in den Vordergrund. In letzter Instanz beruht die Anerkennung von Mehrheitsentscheidungen auf dem Vertrauen in die Existenz und den Sinn einer Solidargemeinschaft, welche durch parlamentarische Gremien und demokratische Regierungen repräsentiert sowie durch deren sachliche Kompetenz und Selbstbeschränkung erhalten und gefördert wird.

Schwinden nun die Grundlagen und damit die Identität dieser Solidargemeinschaft, dominieren davon unabhängige Bindungen sektoraler wie globaler Betroffenheit, verfestigen sich bestehende Mehrheiten zu *strukturellen* Mehrheiten und maßen sich diese schließlich Entscheidungen jenseits einer überschaubaren und korrigierbaren Größenordnung an, so verfällt die allgemeine Anerkennung von Mehrheitsentscheidungen. Damit steigt auch die Wahrscheinlichkeit, daß sich Minderheiten nicht mehr isoliert, sondern, unabhängig von konkreten Inhalt ihrer jeweiligen Betroffenheit, als eine *Negativkoalition* den Mehrheiten widersetzen.

Anmaßung von Minderheiten?

Zweifellos beinhaltet die Mißachtung des demokratischen Mehrheitsprinzips und die Berufung auf eine konkurrierende, in der Regel meist diffus bleibende, naturrechtliche Legitimität ein enormes politisches Sprengpotential. Opponierende Minderheiten pflegen dabei zuweilen zu übersehen, daß auch die vermeintlich bloß positive Rechtsgrundlage der Mehrheitsregel letztlich dem modernen Naturrecht entspringt. Ähnlich wie bei der konservativ-elitären Kritik am Mehrheitsprinzip, die auf einem Mißtrauen in die Urteilskraft der Massen beruhte und auf die Errichtung einer vormundschäftlichen Gewalt zielte, berufen sich auch heute Minderheiten auf tiefere Einsichten, ein unverstellteres Interesse oder eine höhere Verantwortung. Die Gefahr liegt auf der Hand, daß selbsternannte Minderheiten unter der bloßen Vorgabe von Gründen partikuläre Interessen durchsetzen, sichern oder ausbauen wollen. So wenig die funktionalistische Interpretation und Verabsolutierung des positiven Rechts durch *Niklas Luhmann* die Notwendigkeit normativer Rückbindungen außer Kraft setzen kann, wie *Robert Spaemann* gezeigt hat (vgl. 1977: 190 ff.), so wenig kann auch die naturrecht-

liche Position unter Verzicht auf substantielle Argumente zum Widerstand gegen positive Rechtsnormen aufrufen: „In diesem Falle verwirrt es in der Tat den öffentlichen Frieden, weil es keine inappellable Entscheidungsinstanz toleriert, und die öffentliche Freiheit, weil im Namen des Naturrechts zwar jederzeit Tyrannen gestürzt aber auch errichtet werden können.“ (ebd., 192) Gegenüber der vordemokratischen Kritik am Mehrheitsprinzip unterscheidet sich jedoch die heutige Kontroverse in (mindestens) zwei fundamentalen Punkten:

— Zum einen berufen sich die hier betrachteten Minderheiten in der Regel nicht auf ein *diffuses* Gemeinwohl. Entweder benennen sie ihr durch eine spezifische Betroffenheit verletztes *Gruppeninteresse* (z. B. jugendliche Arbeitslose oder regionalistische Bewegungen) oder aber sie verweisen auf die Gefährdung allgemeiner *Lebensinteressen* (z. B. in der ökologischen Debatte). Deren Bedrohung wird nicht nur behauptet, sondern auch durch wissenschaftliche Argumente zu belegen versucht. Unabhängig von allen Emotionen und Dramatisierungen bleibt z. B. in der ökologischen Kontroverse ein harter Kern an wissenschaftlichen Zweifeln, welche durch die Fortschreibung der bisherigen Politik eher genährt als gemindert werden.

— Zum anderen beharren diese Minderheiten im Unterschied zu konservativen Eliten auf einer umfassenden Demokratisierung und Partizipation und anerkennen damit den Grundsatz des Mehrheitsprinzips. Somit richtet sich die Kritik weniger auf das Prinzip, sondern in erster Linie auf die Bedingungen, unter denen heute parlamentarische Mehrheitsentscheidungen zustandekommen. Diese stellen sich, so die Kritik, vielfach als Vollzug von bereits weitgehend getroffenen Entscheidungen dar. Demnach werden Informationen bereits im vorparlamentarischen Raum einseitig selektiert, mögliche sachliche Alternativen ausgeschieden oder allgemeine Interessen mangels organisatorischer Repräsentanz systematisch vernachlässigt.

Soweit tatsächlich oder vermeintlich die *Lebensinteressen* derzeitiger oder künftiger Generationen auf dem Spiel stehen, bleibt der an dissentierende Gruppen gerichtete Vorwurf, sie verletzten demokratische Grundregeln, wirkungslos: „Wo es um Leben oder Tod geht, läuft die Mehrheitsregel leer; überstimmen läßt man sich nur in subjektiv zweit- und drittichtigsten Fragen“ (*Offe* 1980 a: 138)²¹⁸. Weder Anschuldigungen noch die Mobilisierung des staatlichen Gewaltmonopols, sondern allein der *argumentativ* ausgetragene Streit um die Faktizität oder Wahrscheinlichkeit existenzieller Problemlagen kann derartige Konflikte auf längere Sicht lösen. Hierbei hätte sich die Politik unter heutigen Bedingungen der Forderung zu stellen, „die Beweislast in diesem Streit anders als bisher zu gestalten, nämlich zu Lasten der expansionistischen Eingriffe.“ (*Spaemann* 1977: 196) Diese Bedingung darf angesichts der Tragweite heutiger Politik nicht nur für Modernisierungsschübe gelten, sondern muß sich auch auf die Fortsetzung oder den Entscheidungsverzicht herkömmlicher Politik erstrecken.

Es ist bemerkenswert, daß ein konservativer Denker wie *Spaemann* die zuletzt zitierte Passage mit der Überlegung fortführt, daß die Umkehrung der Beweislast nicht nur mit dem *Marx*schen Fortschrittskriterium, sondern möglicherweise auch mit kapitalistischen Produktionsverhältnissen unvereinbar sei. Unabhängig von dieser Frage läßt sich jedoch festhalten, daß der Versuch, die Legitimitätsfrage gleichsam durch die Komplexitätsfrage zu unterlaufen, zu kurz greift. Die Strategien *Luhmanns*, d. h. das „Lob der Routine“ und das Votum, die Last der Begründung allein dem zu überantworten, der im Widerspruch zum stillschweigenden Konsens steht, vermögen durchaus die Komplexität der laufenden Entscheidungsarbeit zu reduzieren. Damit wird jedoch nicht nur der Unterschied zwischen Zustimmung und ohnmächtiger Duldung verkannt, sondern auch die Dimension der politischen und sozialen Folgeprobleme. Dies hat uns die Kontroverse um die friedliche Nutzung der Atomenergie gelehrt.

4.1.4 Legitimität als begründete Anerkennung

Im Vertrauen auf die Legitimation durch Verfahren und auf die Schwierigkeit, abweichende Meinungen außerhalb vorgesehener Verfahren zu organisieren und zu artikulieren, verzichtet *Luhmann* auf eine weitergehende Diskussion der Legitimitätsfrage. Allenfalls stellt er sich dem Problem, wie politischer Protest hinsichtlich politisch-administrativer Einzelentscheidungen kanalisiert und absorbiert werden könnte. Dagegen sehen *Habermas* und *Offe* aus teils unterschiedlichen Gründen die Möglichkeit von Legitimationsproblemen, welche sich unter bestimmten Bedingungen zu einer Krise ausdehnen könnten.

Ausgangspunkt für die Analyse von *Habermas* ist der „Widerspruch zwischen der administrativ vergesellschafteten Produktion und einer nach wie vor privaten Aneignung und Verwendung des Mehrwerts“ (1973 b: 55), oder, in einer anderen Formulierung, die Frage, „wie sich gesellschaftlich produzierter Reichtum ungleich und legitim verteilen läßt“ (ebd. 35). Dieser Widerspruch kann nur in einer „strukturell entpolitisierten Öffentlichkeit“ dem Bewußtsein entzogen bleiben. Den Preis eines Legitimationsprozesses, „welcher generalisierte Motive, d. h. inhaltlich diffuse Massenloyalität beschafft, aber Partizipation vermeidet“ (ebd. 55), sieht *Habermas* in der Entschädigung der Passivbürger mit „systemkonformen Leistungen“ in Form von Geld, arbeitsfreier Zeit und Sicherheit. Da Sinn, also eine auf Normen fußende Legitimation, durch konsumierbare Werte gleichsam erkaufte wird, kann eine allgemeine Möglichkeit des Legitimitätsentzugs darin begründet sein, daß sich diese Werte verknappen und eine kritische Schwelle unterschreiten.

Analytisch lassen sich zwei Ursachen einer solchen kritischen Verknappung unterscheiden. Einmal können die administrativen Steuerungsleistungen für das ökonomische System unzureichend sein und somit das System der sozialstaatlichen Sicherungen zusammenbrechen lassen (Rationalitätskrise). Zum anderen kann das Erwartungsniveau und das Erfüllungsniveau sozialstaatlicher Leistungen immer mehr auseinanderklaffen, weil sich die Parteien in ihrem Kampf um Wählerstimmen gegenseitig programmatisch überbieten. Das letzte Argument wird von *Offe* vorgetragen (vgl. 1973: 220). Es steht jedoch im Widerspruch zu dem — auch von *Offe* anerkanntem — Befund, daß das Wahlverfahren unspezifisch legitimiert und somit keine konkreten und einklagbaren Forderungen post festum an das politisch-administrative System gerichtet werden können. *Habermas* hält allerdings eine entscheidende Verknappung der administrativen Wertressourcen und eine dadurch bedingte Rationalitätskrise für wenig wahrscheinlich. Die Möglichkeit einer bestandskritischen Einschränkung politisch-administrativer Steuerungskapazität sieht er nicht im Output von immer widersprüchlicheren Eingriffen und Lenkungsmaßnahmen, sondern vielmehr in einem Wandel der sozio-kulturellen Motivationsstrukturen, der sich als Störung des motivationalen Inputs für das politisch-administrative System niederschlägt. Der gesamte Argumentationsgang läßt sich unabhängig von der historischen Reihenfolge, nach der die einzelnen Elemente ausgearbeitet wurden, auf folgende drei grundlegende Thesen zuspitzen:

Die Eigenlogik von Sinnstrukturen

Habermas versucht zu zeigen, daß die Entwicklung von Weltbildern, d. h. den über die Sozialisation vermittelten normativen Orientierungs- und Interpretationsmustern, sich einer administrativen Steuerung und Kontrolle entzieht. In der lapidaren Feststellung, es gäbe keine administrative Erzeugung von Sinn (vgl. 1973 b: 99), verdichtet sich die Erkenntnis, daß die Aneignung von normativen Strukturen im Rahmen sprachlich vermittelter Interaktionen einer Eigendynamik folgt. Die kulturell überlieferten Sinnstrukturen haben demnach ihre eigenen, verletzlischen Reproduktionsbedingungen. Sie verhalten sich gegenüber den Versuchen einer administrativen Beeinflussung und Kontrolle resistent. Eingriffe mit dem Ziel, politische Unterstützung über die Variation von Sinnstrukturen herzustellen, schlagen gleichsam auf die intervenierende Instanz zurück: „Die Legitimationsbeschaffung ist selbstdestruktiv, sobald der Modus der ‚Beschaffung‘ durchschaut wird.“ (ebd.)

Legitimität als „Wahrheit“

Aus evolutionstheoretischen Erkenntnissen und Hypothesen gewinnt *Habermas* die Überzeugung, daß Gesellschaften geschichtlich eine Abfolge von verschiedenen Begründungsmustern politischer Herrschaft durchlaufen. Angefangen von mythologischen über kosmologische bis hin zu reflexiven Legitimationsformen sind jeweils komplexere Rechtfertigungsmodi erforderlich. Hierbei werden auf jeder neuen Stufe die vorangegangenen Formen entwertet. Vorläufiger Endpunkt dieser Entwicklung ist die Rechtfertigung über rational erzielte Übereinkunft. Mit der Erreichung dieser Stufe wächst jedoch das Risiko der Delegitimation, solange der demokratische Legitimitätstypus seinen Anspruch nur formell einzulösen verspricht. Diesen charakterisiert *Habermas* als die „Idee der Vereinbarung, die unter allen, und zwar als Freien und Gleichen zustande kommt.“ (1976: 278) Verfahren im *Luhmanns*chen Sinne können nach *Habermas* nicht Legitimation erzeugen, denn auf einer reflexiven Stufe „steht die Prozedur der Satzung selbst unter Legitimationszwang“ (1973 b: 135). Damit wendet er sich auch gegen die Position *Webers*, welcher bereits im Glauben an die Legitimität deren Grundlage sah. Ebenso kritisiert er die Position *Luhmanns*, welcher die Legitimation durch Verfahren *allein* auf die Legalität der verfassungsmäßig konstituierten Staatsgewalt zurückführt.

Dagegen versucht *Habermas* zu zeigen, daß Legitimität auf Dauer nur über rational erzeugte Motive kraft substantieller Argumente²¹⁹ stabilisiert werden kann. Das vorgeschlagene Begründungsverfahren ist der praktische Diskurs, der bereits an anderer Stelle angesprochen wurde. Dieses Konzept scheint auf der *logischen* Ebene, also als Konsensustheorie der Wahrheit im Gegensatz etwa zur Erfolgstheorie der Wahrheit, zwingend zu sein. In diesem spezifischen Sinne sind präskriptive Fragen wie die nach der Angemessenheit einer Herrschaftsordnung wahrheitsfähig. Hierin weiß sich selbst *Hennis* mit *Habermas* einig. Damit ist jedoch nicht gesagt, daß die *empirische* Anerkennung politischer Ordnungen allein über diskursive Begründungen dauerhaft zu stabilisieren wäre.

Legitimationskrise als Motivationskrise

In einem konkreteren Schritt entwickelt *Habermas* die These einer strukturellen Entpolitisierung, welche nur über eine wohlfahrtsstaatliche Ersatzprogrammatur „erkauft“ werden kann. Dabei versucht er zu zeigen, daß einer möglichen Legitimationskrise, soweit sie nicht durch unzureichende ökonomische Steuerungsleistungen des politisch-administrativen Systems hervor-

gerufen wird, eine Motivationskrise, also ein Auseinanderfallen von Sinnstrukturen und Systemerfordernissen, zugrundeliegen muß.

Bislang waren spätkapitalistische Gesellschaften über zwei zentrale Orientierungsmuster stabilisiert. Dies ist einmal der *staatsbürgerliche Privatismus*, dem die Strukturen der entpolitisierten Öffentlichkeit entsprachen. Zum anderen begründete der *familial-berufliche Privatismus* individualistische Karriere-, Freizeit- und Konsumorientierungen. *Habermas* konstatiert einen Verfall dieser für das spätkapitalistische System bestandsnotwendigen Motivstrukturen und sucht diese Entwicklung an Veränderungen des sozio-kulturellen Systems nachzuzeichnen. In diesem Zusammenhang verweist er u. a. auf die Erosion des leistungsorientierten Berufsethos der Mittelschicht, des religiös fundierten Fatalismus der Unterschicht und den Übergang vom bürgerlichen Formalrecht zu einer politischen Universal-moral (vgl. 1973 b: 111 ff.).

Habermas sieht die privatistischen Orientierungen der Leistungsideologie, des Besitzindividualismus und der Tauschwertorientierung in dem Maße unterminiert, wie der Anteil nicht marktwirtschaftlicher Sektoren, die politischen Eingriffe in die Ökonomie sowie die Umverteilung von Gewinnen und Einkommen usw. zunehmen. Die Schwächung dieser Orientierungen soll darin bestehen, daß Gewinne und Verluste, Ungleichheiten der Einkommens- und Vermögensverteilung, soziale Unterschiede usw. nicht mehr (nur) der individuellen Tüchtigkeit und Klugheit oder einem sich anonym und naturwüchsig darstellenden Marktgeschehen zugeschrieben werden können. Vielmehr erscheint das Ergebnis sozialer Ungleichheit und Ungerechtigkeit administrativ ermittelt und im Grenzfall „verursacht“. Nicht mehr eine undurchschaubare Schicksalsmacht, sondern konkrete und benennbare administrative Maßnahmen bestimmen somit zunehmend die jeweilige soziale und ökonomische Position. Damit bricht jedoch die „bürgerliche Basisideologie“ des Äquivalententausches tendenziell zusammen.

Kritische Anmerkungen

Diese Überlegungen, die sich in mehr oder minder abgewandelter Form auch bei einigen anderen Autoren finden, lassen sich wohl nicht generell bestreiten. Dennoch können einige kritische Einwände vorgebracht werden, die sich auf Plausibilitätsannahmen, widersprüchliche Teilaussagen oder vernachlässigte empirische Aspekte beziehen.

— Die These von der Eigenlogik von Sinnstrukturen wird als eine Grundannahme eingeführt und läßt sich zunächst auch durch einige empirische Hinweise stützen. Gerade autoritäre Systeme haben aufgrund ihrer Mißbach-

tung der elementarsten Menschenrechte einen gesteigerten Konsensbedarf, dem sie über totalitäre Eingriffe in die Erziehung, die gesamten Sozialisationsbedingungen und den Kulturbetrieb begegnen wollen und müssen. Mit dem Grad des propagandistischen und agitatorischen Aufwands steigt jedoch die Unglaubwürdigkeit eines Systems, das sich nicht durch eine freie und rational erzielte Anerkennung stabilisieren kann. Andererseits zeigt sich, daß das Unterscheidungsvermögen zwischen vorgespiegelten und tatsächlichen Begründungen noch nicht zwangsläufig die Wirkung der Scheinhaftigkeit außer Kraft setzt. Bislang erweisen sich die Techniken der kommerziellen Produktwerbung wie die Rituale einer „Politik als Showgeschäft“ (Schwartzberg 1980; vgl. auch Edelmann 1976) als recht erfolgreich, obgleich viele um deren Phrasenhaftigkeit wissen. So gesehen könnte sich auch ein „durchschauter“ Modus der Beschaffung von Zustimmung als tragfähiger herausstellen, als es *Habermas* vermutet.

— Auch die zweite Argumentationsfigur von *Habermas* beinhaltet ein Präjudiz. Die Vermutung, daß heutige Legitimationsverfahren eines reflexiven Rechtfertigungsmodus bedürfen, bezeichnet lediglich den Anspruch einer kritischen Minderheit. Eine empirisch relevante Delegitimation dürfte jedoch erst dann einsetzen, wenn (a) die Überzeugung von der Wahrheitsfähigkeit praktischer Fragen nicht nur von einigen wenigen Wissenschaftlern geteilt, (b) massenhafte Forderungen nach diskursiven Begründungsverfahren eingeklagt und (c) ein gesellschaftlicher Diskurs entweder kategorisch verweigert würde oder das jeweilige politische System sich nicht diskursiv rechtfertigen kann.

— Schließlich bedarf auch die Vermutung, daß sich eine Legitimationskrise nur dann dauerhaft vermeiden ließe, wenn die latenten Klassenstrukturen im Spätkapitalismus umgeformt werden könnten,²²⁰ einer eingehenderen Analyse. Zum einen wäre die Frage systematisch zu klären, ob nicht die ohnehin latenten Klassenstrukturen durch politisch-administrative Eingriffe und Umverteilungen in einem solchen Maße an Profil verloren haben, daß Legitimitätskrisen aufgrund einer wie immer interpretierten Klassenstruktur unwahrscheinlich werden. Zum anderen wäre zu prüfen, ob nicht neben den Quasi-Gruppen, die *Habermas* zufolge die Klassenstruktur überlagern, neue politische Identitäten qua „Betroffenheit“ oder „soziale Bewegung“ entstehen, die durch ihr Konfliktpotential delegitimierende Wirkungen zeitigen. Während *Habermas* m. E. die desintegrative Wirkung administrativer Maßnahmen auf eine ohnehin nur residuale Klassenstruktur zu gering veranschlagt, scheint er die Reichweite der administrativen Logik in anderer Hinsicht zu überschätzen. Ich sehe keine ökonomisch relevante Sphäre, in der Karrieremuster, Konkurrenzstrategien und Leistungsmotivation durch administrative Schranken derart blockiert würden, daß diese Orientierungen entscheidend an Gewicht verlören. Umgekehrt kann festgestellt werden, daß nach wie vor in den Bereichen, die sich vorgeblich immer stärker von

tauschwertbezogenen Verhaltensmustern ablösen (also in Bereichen, in denen entschieden, geplant, verteilt wird), Konkurrenz- und Karriereorientierungen nicht gerade schwach ausgeprägt sind. Zudem scheint gerade im öffentlichen Dienst als dem Sektor, der am weitesten von den oben genannten Orientierungen entfernt ist, der Leistungsgedanke erst vor seinem Durchbruch zu stehen.²²¹

Habermas selbst liefert an anderer Stelle einen Hinweis dafür, daß sich administrative Eingriffe innerhalb eines engen Rahmens bewegen, die Logik der Verteilung und Anweisung also durchaus der Logik der Konkurrenz und des Tauscherts nachgeordnet bleibt. Sein Befund, die gegenwärtige Situation sei durch die „Symptomatik eines verschärften Verteilungskampfes gekennzeichnet, der nach den Regeln des Nullsummenspiels zwischen Staatsquote, Lohnquote und Gewinnrate abläuft“ (1976: 291), zeigt an, daß Konkurrenzkämpfe für die Höhe der einzelnen „Zuteilungen“ bestimmend sind. Zwar kann das Ergebnis der Verteilungskonflikte gleichsam administrativ ratifiziert werden, doch besagt das Bild des Kampfes, daß die Positionen von Gewinnern und Verlierern eben nicht administrativ, sondern naturwüchsig, wenn man so will: darwinistisch, bestimmt werden.

Auch *Offe* und *Ronge* haben sich die Argumentation von *Habermas* zu eigen gemacht. Sie sehen einen „ideologischen Strukturwiderspruch“ darin, daß nicht Marktmechanismen, sondern vielmehr politische und administrative Strategien die Austauschverhältnisse präformieren und damit das „normative Syndrom des possessiven Individualismus unterhöhlen“ (1976: 69). Allerdings können auch hier wiederum gegenläufige Tendenzen registriert werden. Die Autoren selbst verweisen an anderer Stelle darauf, daß der Staat im Zuge neuerer Strategien der „administrativen Rekommodifizierung“ (vgl. auch S. 96 f. dieser Arbeit) den Markt wiederum reinstalliere, indem z. B. einzelne Wirtschaftsbereiche gezielt dem Anpassungsdruck des Marktes ausgesetzt würden.

Somit erscheint die Frage, ob das Vordringen administrativ vermittelter Vergesellschaftungsformen notwendig zu einem Zusammenbruch der tauschwertbezogenen Motivstrukturen führt, derzeit kaum entscheidbar. Sie hängt nicht zuletzt vom Erfolg jener politisch-administrativen Strategien ab, die darauf zielen, den Markt wieder in sein „Recht“ zu setzen. In diesem Zusammenhang sind auch die durchaus populären und von relevanten Kräften getragenen Forderungen zu sehen, die auf eine Entbürokratisierung, Entstaatlichung und Reprivatisierung hinauslaufen.²²²

Zusammenfassung

Als Zwischenergebnis der bisherigen Überlegungen zum Legitimationsproblem kann festgehalten werden, daß politische Partizipationsforderungen nicht durch ihre bloße Quantität einen bislang weitgehend fraglos anerkannten Legitimationsmodus erschüttern. Sofern Partizipationsbegehren daraus erwachsen, daß (a) formell vorgesehene Beteiligungsverfahren lediglich Protest absorbieren, ohne die Legitimität von Interessen zu prüfen und/oder (b) die Eigenart des (repräsentativen) Mehrheitsprinzips bestimmte Materien nicht zureichend, d. h. mit bindender Wirkung für die Betroffenen, erfaßt, steht sowohl die Form herkömmlicher Verfahren wie die Berechtigung angemeldeter Interessen zur Debatte. Hierüber kann letztlich allein mit Gründen, nicht jedoch durch den Verweis auf Verfahrensregeln oder Kompetenzschränken entschieden werden. Somit ist es die *Qualität* des Partizipationsbegehrens, die potentiell ein reflexives Legitimationsverfahren induziert. Ob allerdings die Verweigerung von diskursiven Begründungen delegitimatorische Folgen für das politische System in seiner Gesamtheit zeitigt, bleibt eine *quantitative* Frage. Erst massenhafte Partizipationsforderungen können im Hinblick auf einzelne Interessen wie auf eine gesamte politische Ordnung einen solchen Rechtfertigungsmodus einklagen und erzwingen, der die Form nicht über den Inhalt stellt, wie es seit der Vorherrschaft des Rechtspositivismus als „gute“ und „bewährte“ Tradition gilt.

4.2 Strukturmängel des repräsentativ-demokratischen Systems

Die Hinweise auf strukturelle Defizite westlicher Demokratien werden seit der Radikalkritik an der „Transformation der Demokratie“ (Agnoli/Brückner 1968) vielfach als modische Attitüde abgetan, obwohl die heutige Diskussion aus der Polarisierung von repräsentativer Demokratie einerseits und Rätedemokratie andererseits herausgekommen ist. Hier wird die These vertreten, daß zwar die parlamentarisch-repräsentative Form demokratischer Herrschaft nicht grundsätzlich erschüttert ist, aber doch an Problemlösungskompetenz²²³ und an legitimierender Kraft verloren hat. Die Bemühungen um innere Reformen wie die Demokratisierungs- und Partizipationsforderungen können nur aus diesem Mangel heraus begriffen werden.

Die Frage nach Strukturdefekten kann nur nach Angabe des Systembezugs und der damit gegebenen Funktionen beantwortet werden. Für das politische System der Bundesrepublik sollen hier die Prozesse der Willensbildung,

der Entscheidungsfindung und der Kontrolle im Hinblick auf immanente Kriterien der *Effektivität* und des *Demokratieprinzips* betrachtet werden. Die Darstellung folgt dem normativen Verständnis des repräsentativen Verfahrens auf der Grundlage der Volkssouveränität, das man folgendermaßen zusammenfassen kann: Im Rahmen einer pluralistischen Willensbildung werden die formierten gesellschaftlichen Interessen über die Transmission von den durch eine turnusmäßige Wahl bestellten Parteien in das Parlament getragen. Diese solchermaßen kanalisiert, gebündelt und durch Kompromisse veränderten Interessen werden durch die parlamentarisch beauftragte und kontrollierte Regierung und insbesondere die ihr unterstellte Verwaltung in konkrete Maßnahmen umgesetzt und wirken auf das Volk zurück. Alle diese Prozesse spielen sich in mehr oder weniger formalisierten Rechtsbahnen ab, deren Mißachtung durch eine unabhängige richterliche Gewalt sanktioniert wird. Dieses Modell kann allerdings nur dann funktionieren, wenn zwischen den Akteuren ein „Minimum an Übereinstimmung über die verpflichtende Kraft eines als gültig anerkannten Wertkodex besteht, das unerlässlich ist, um als die tragfähige Basis für den Abschluß der allfälligen Kompromisse zu dienen“ (*Fraenkel 1973*⁵: 42).

4.2.1 Vom Pluralismus zum Korporatismus

Das besondere Verdienst des *normativ* gewendeten Pluralismuskonzepts liegt darin, die Rivalität gesellschaftlicher und politischer Gruppen vom Ruch des Negativen, des Gezänks der Parteien, des partikularistisch-zersetzenden Streits befreit zu haben. Damit hat es zugleich dazu beigetragen, der Forderung nach einem starken, über den gesellschaftlichen Konflikten stehenden Staat den Boden zu entziehen. Schließlich entzauberte es auch die Vorstellung, es müsse eine Identität zwischen dem Staatswillen und dem Resultat des „kollektiven Tauziehens“ (*Fraenkel*) der Interessengruppen bestehen. Ungeachtet dieser Vorzüge hat sich jedoch der Pluralismus als *empirisches* Konzept — trotz mehrfacher Revision zentraler Prämissen — als unzureichend erwiesen.

Im Prinzip bedeutet Pluralismus²²⁴ nichts anderes als die Übertragung des liberalen Modells der ökonomischen Konkurrenz auf den Bereich der Politik (vgl. *Teubner 1979*: 489 f.). So wenig jedoch die freie Konkurrenz aller Wirtschaftssubjekte den Rahmen des Wettbewerbs wahrte und zur *allgemeinen* Wohlfahrtsmaximierung beitrug, so wenig vermochte auch das pluralistische Konzept seine selbstgesetzten Ansprüche zu erfüllen. Dies gilt auch für die Weiterentwicklung des „liberalen“ zu einem „sozialen Pluralismus“ (*Stefani 1980*: 31), wie er in den USA vor allem von *William Kelso* als „public pluralism“, in der Bundesrepublik von *Ernst Fraenkel* als „Neopluralismus“ konzipiert wurde.

Die erste, vor allem auf *Arthur Bentley* und *David Truman* zurückgehende Version des Pluralismusmodells, zuweilen auch als „Laissez-faire-Pluralismus“ gekennzeichnet, war input-orientiert. Sie unterstellte die aktive und mehrfache Mitgliedschaft („overlapping membership“) vieler Staatsbürger in Interessengruppen, welche vor allem als *pressure groups* gegenüber staatlichen Organen thematisiert wurden. Praktisch jedes relevante Interesse, so die Annahme, sei auch durch eine seiner Bedeutung entsprechenden Assoziation im Prozeß der politischen Willensbildung repräsentiert. Das partielle Gegeneinander der Gruppen wie die überkreuzenden Mitgliedschaften sollten ein System der „countervailing powers“ bilden, extreme Forderungen, Einflußchancen und Konfliktpotentiale relativieren²²⁵ und somit zu einem wohlverstandenen Interessenausgleich im Rahmen einer „polyarchischen Demokratie“ (*Robert Dahl*) führen. Diese harmonistischen Annahmen erwiesen sich jedoch im Lichte zahlreicher empirischer Untersuchungen als unhaltbar (vgl. *Scharpf* 1970: 29 ff.).

Die revidierte, output-orientierte Pluralismustheorie suchte der Tatsache Rechnung zu tragen, daß faktisch eine Konkurrenz bzw. Oligarchie aktiver sozialer *Eliten* vorliegt. Diese Version gestand zu, daß keineswegs alle Interessen einen organisatorischen Niederschlag finden und daß ein großer Teil der Bevölkerung nicht an der konkreten Willensbildung beteiligt ist. Darin sei jedoch kein Nachteil zu sehen. Die Abhängigkeit dieser Eliten vom Konsens der überwiegenden Mehrheit der „Passivbürger“²²⁶ führe dazu, daß letztlich die politischen Entscheidungen doch alle relevanten Interessen berücksichtigten. Politische Apathie sei somit als Indikator für ein hohes Maß an Interessenbefriedigung zu werten. Dieser Ansatz, aus kritischer Sicht als „interest group liberalism“ (*Grant McConnell*) oder auch als „korporativer Pluralismus“ (*Steffani*) etikettiert, gab zu erneuten Korrekturvorschlägen Anlaß. Demnach sollte der Staat seine tatsächlich oder vermeintlich neutrale Rolle aufgeben, um durch aktive Eingriffe mögliche Verzerrungen des politischen Wettbewerbs zu korrigieren.

Doch auch diese verbesserten, sich „realistisch“ wählenden Pluralismuskonzepte vernachlässigen zahlreiche Aspekte und stehen, soweit sie nicht normativ angelegt sind, im Widerspruch zu einer Reihe von empirischen Befunden. Diese wurden bislang je nach ihrer Gewichtung als korrekturbedürftige Abweichungen oder gar als Widerlegung des empirisch gewendeten Pluralismus aufgefaßt. Stark verkürzt lassen sich folgende Gesichtspunkte anführen:

- In der Konkurrenz sozialer Machteliten werden letztlich nur konfliktfähige Interessen aufgegriffen. Hierfür ist die Unterstützung fragmentierter sozialer Gruppen (z. B. Alte, Kinder, Gastarbeiter) weitgehend irrelevant. Deren Interessen fallen auf der Seite des inputs wie des outputs durch den Raster politischer Themen.

- Die Konfrontation von großen Blöcken in der sozialen Auseinandersetzung (z. B. Unternehmerverbände — Gewerkschaften) führt zu einer internen Machtverschiebung zugunsten der organisatorischen Spitzen. Damit werden bestimmte Interessen bereits innerhalb des Verbandes an den Rand gedrängt. Diese These wird auch umgekehrt durch den Nachweis bestätigt, daß z. B. die Einparteiensysteme in verschiedenen amerikanischen Bundesstaaten infolge der fehlenden äußeren Konfrontation zu einer Dezentralisierung der Führungselite durch eine Auflösung in selbständige Fraktionen und Allianzen neigen, somit in höherem Maße den Strukturbedingungen des Pluralismusmodells entsprechen (vgl. *Scharpf* 1970: 47).
- Die Konfrontation von großen Interessenblöcken und deren personelle Verlängerung in den politisch-administrativen Bereich kann zu gesamt-politischen Steuerungsdefiziten führen (z. B. Lohn-Preis-Spirale) und u. U. notwendige Maßnahmen blockieren.
- Es zeigt sich generell, daß die Interessen kleiner, exklusiver und homogener Gruppen („haves“) leichter zu organisieren sind als die der sozial eher Unterprivilegierten („have-nots“). Dieser Aspekt wird dadurch verschärft, daß das politische System als ein Gefüge von Veto-Positionen (vgl. v. *Beyme* 1976: 122 ff.) zur Wahrung des Status quo tendiert, da Innovationen oder gar Umverteilungen größeren Maßstabs durch das gebündelte Veto saturierter Gruppen verhindert werden.²²⁷
- Die begrenzte Aufnahme- und Verarbeitungskapazitäten der öffentlichen Medien und der politischen Apparate lassen nur Raum für eine bestimmte Anzahl von Konflikten. Spektakuläre Auseinandersetzungen können andere legitime Interessenkonflikte unter die Aufmerksamkeitschwelle drücken. Dies zeigt sich z. B. in den Massenmedien, wenn ein durchaus relevanter Konflikt durch ein weltpolitisches Ereignis „überschattet“ wird.
- Vorwiegend amerikanische Autoren haben darauf hingewiesen, daß sich durch die Parzellierung und Konkrettheit vieler Konfliktfälle kein Raum und Adressat für Auseinandersetzungen grundsätzlicher Art findet. Dies gilt m. E. nicht nur für fundamentale Konflikte, sondern auch für relativ diffuse Bedürfnisse (z. B. psychische Gesundheit, Erholungsräume, soziale Kontakte in Trabantenstädten).
- Die Bedingungen für die Befriedigung dieser eher latenten Bedürfnisse ergeben sich aus einer Vielzahl von Einzelregelungen, die jeweils isoliert erstellt bzw. modifiziert werden. Hierbei wird kaum eine kritische Gruppe auf den Plan gerufen, obwohl das Zusammenwirken und die langfristige Wirkung von Detailbestimmungen die allgemeinen Interessen gravierend verletzen können (z. B. Luftverschmutzung). *Mayer-Tasch* sieht in der

„faktische(n) Unterrepräsentation sozialer Allgemeininteressen“ die gravierendste Schwäche des Pluralismus, gegenüber der „alle übrigen Topoi der Pluralismuskritik von sekundärer Bedeutung“ (1976: 37) seien.

- Weiterhin zeigt sich, daß nicht nur einzelne Interessengruppen bzw. ein Interessenverbund eine sachliche Monopolstellung gewinnen (z. B. die Technischen Überwachungsvereine bei atomtechnischen Prüfungsverfahren²²⁸), sondern auch die mit ihnen korrespondierenden politisch-administrativen Institutionen „vereinnahmen“ können (z. B. Bauernverbände die Landwirtschaftsministerien). Dies wird besonders problematisch, wenn z. B. zentrale Institutionen wie das Parlament durch die hochorganisierte Beamtenschaft „unterlaufen“ werden. Zwar führt diese einseitige Rekrutierung kaum zu einer Beeinflussung der laufenden Politikvorhaben (vgl. *Klatt* 1980), aber es können doch dringliche Strukturreformen in Regierung und Verwaltung erfolgreich abgeblockt werden, solange sie mit den standespolitischen Interessen des öffentlichen Dienstes nicht in Einklang stehen.
- Schließlich kann die von *Fraenkel* (vgl. 1973⁵: 46) genannte Funktionsbedingung des Pluralismus, die Einhaltung der Regeln des fair play in politischen Auseinandersetzungen, außer Kraft gesetzt werden. Diese Bedingung läßt sich sowohl auf legalem Wege (z. B. Parteienfinanzierung, Angebot von Tausenden zusätzlicher Lehrstellen gegen politische Zugeständnisse bei der Regelung der Berufsausbildung), mit halblegalen (z. B. die jahrelange Finanzierung politischer Studentengruppen durch den Bundesverfassungsschutz) oder auch illegalen Mitteln (z. B. Bestechung) umgehen.

Zusammenfassend ist deshalb festzustellen, daß die Pluralismuskonzeption als normatives Postulat wie als empirische Zustandsbeschreibung nur einen begrenzten Wert besitzt und spezifische Probleme nicht nur graduell, sondern systematisch vernachlässigt. *Scharpf* hat darauf hingewiesen, daß das Pluralismusmodell „auf fundamentale Konflikte und auf Forderungen nach raschen, weitreichenden Veränderungen nicht angemessen reagieren (kann)“ (1970: 53). Er sieht insbesondere die Gefahr, daß fortlaufend verdrängte Konflikte einen kritischen Schwellenwert erreichen. Die krisenhafte Entladung dieser Spannungen könnte zur direkten Zerstörung, die repressive Konfliktunterdrückung zur Selbstaufhebung pluralistischer Bedingungen führen.

Die Promotoren der Pluralismustheorie nahmen bislang diese Befunde kaum zur Kenntnis oder räumten ihnen allenfalls eine nachgeordnete Bedeutung ein. Erst mit der Entfaltung der *neokorporatistischen* Konzeption bietet sich eine Chance, diese und eine Reihe weiterer, bislang wenig beachteter Entwicklungen in einen schlüssigeren Erklärungszusammenhang zu bringen²²⁹. Damit wird sogar mehr als ein Konzept, nämlich „ein Paradigma der

Analyse liberal-demokratischer, kapitalistischer Industriegesellschaften“ (v. *Alemann/Heinze* 1979: 42) in Aussicht gestellt. Allerdings sollte nicht verkannt werden, daß es sich nicht nur beim Pluralismus, sondern auch beim Korporatismus um „gradualistische“ Ansätze handelt, die sich empirisch nur in gebrochenen Formen nachweisen lassen. Hier soll nur insoweit auf die Diskussion um den Neokorporatismus eingegangen werden, als sie für die Klärung des Begriffs und für den Zusammenhang mit dem Thema Planung und Partizipation bedeutsam erscheint.

Daß die Renaissance des Korporatismusbegriffs mit vordemokratischen Ständevertretungen oder gar faschistischen Anklängen wenig gemein hat, ist hinreichend betont worden. Die heutige Verwendung dieses Begriffs setzt an bei den modernen Interventionsstaaten der 40er Jahre als einem „corporate capitalism“ (*Maurice Dobb*) und einem „geplanten Kapitalismus“, der nach der Analyse von *Andrew Shonfield* neben Formen der indikativen Planung und der Steuerung über den Ausbau des staatlichen Wirtschaftssektors auch korporative Entscheidungsprozeduren integrierte (vgl. 1968: 272 ff.). Im Anschluß an die intensive angelsächsische Diskussion²³⁰ der letzten Jahre haben in der Bundesrepublik vor allem v. *Alemann/Heinze* (1979, 1981) und *Lehmbruch* (1977, 1979) die unterschiedlichen Prägungen und Konnotationen des Begriffs Korporatismus systematisiert und selbst ein relativ konsistentes, wenn auch empirisch noch schwach untermauertes Konzept vorgelegt. Dem diene zum einen die Unterscheidung zwischen staatlichem und gesellschaftlichem sowie zwischen autoritärem und liberalem Korporatismus. Zum anderen sind voneinander abweichende funktionale Akzentsetzungen — bei meist fließenden Übergängen — festzustellen.

Die Bezeichnung „korporativer Pluralismus“ läßt erkennen, daß hier noch keine qualitativ neue Stufe, sondern lediglich eine Spielart oder Weiterentwicklung des Pluralismus auf den Begriff gebracht werden soll. Dagegen bedeutet Korporatismus im Sinne von *Lehmbruch* geradezu eine „Umkehrung“ des Pluralismus (vgl. 1978: 52 ff.). Sahen pluralistische Konzeptionen im Staat, abgesehen von der Bindung an einige Grundwerte, einen weitgehend interessenneutralen Akteur, welcher erst durch die Einwirkung der Verbände und Parteien eine bestimmte Politik anzielt, so thematisiert *Lehmbruch* in Anlehnung an britische Autoren (v.a. *Philippe C. Schmitter* und *Jack T. Winkler*) den aktiven Einfluß des Staates auf die Interessengruppen mit dem Ziel, diese durch kalkulierte Partizipationsangebote und materielle Zugeständnisse auf politische Leitlinien zu verpflichten.

Wohl am einflußreichsten und in ihren empirischen Bezügen am fruchtbarsten erweisen sich bislang die Varianten, die Korporatismus als prozedurales und institutionelles Gefüge eines Elitenkartells interpretieren. Dieses kann entweder primär im vorstaatlichen bzw. vorparlamentarischen Raum angesiedelt sein oder aber als bilaterales (Staat-Verbände) oder trilaterales (Staat-

Kapital-Arbeit) Entscheidungsgeflecht aufgefaßt werden. Es versteht sich, daß hierbei Differenzierungen notwendig und sinnvoll sind, um der Vielzahl und den Interessengegensätzen staatlicher Akteure, der Rolle der Parteien²³¹ und auch dem Spektrum der relevanten Verbände gerecht zu werden. Als eine prototypische Ausformung solcher korporativer Politikabstimmung gilt die „Konzertierte Aktion“²³² bzw. deren funktionale Äquivalente in der Bundesrepublik und in vergleichbaren Ländern. Besonders in Zeiten wirtschaftlicher Konflikte und Krisen gewinnt die Diskussion um solche Zweckbündnisse an Gewicht. So gesehen ist nicht nur Planung, sondern auch Korporatismus ein Kind der Krise, obgleich z. B. der ausgeprägte Korporatismus in Österreich nicht unmittelbar auf Krisenphänomene, sondern auch auf eine besondere Wirtschaftsstruktur und eine starke ständestaatliche Tradition zurückzuführen ist (vgl. Lang 1981: 9). In der Bundesrepublik läßt sich unabhängig vom Scheitern der „Konzertierten Aktion“ ebenso wie in vergleichbaren Ländern die zunehmende Bedeutung von meist wenig formalisierten, „parakonstitutionellen“ korporatistischen Gremien (z. B. auch im Bereich des Gesundheits- und Sozialwesens) feststellen.²³³

Bereits bevor in der Bundesrepublik die Diskussion um den Neokorporatismus einsetzte, hatte der Staatsrechtler *Ernst-Wolfgang Böckenförde* (vgl. 1976) die genuin politische Funktion der Inhaber von Tarifautonomie und Investitionsfreiheit betont. Im Unterschied zu „normalen“ Verbänden sind diese nicht nur ein Faktor der politischen Willensbildung, sondern auch der politischen *Entscheidungsgewalt*. Erst die grundsätzliche Loyalität, Unterstützung und Kompromißbereitschaft von Gewerkschaften und Großinvestoren sichere eine Politik der Wirtschafts- und Konjunktursteuerung, deren Erfolg, konkretisiert als „soziale Sicherheit, sozialer Ausgleich, wachsender Wohlstand, Vollbeschäftigung und gesellschaftlicher Fortschritt“ einen Teil der Legitimität des politischen Systems schlechthin begründe (vgl. ebd. 549). Der solchermaßen „institutionalisierte (Klassen)-Kompromiß“ (ebd. 482) bedeute eine unverzichtbare Entlastung und Flankierung der staatlichen Entscheidungsorgane.

Die Kehrseite dieser Politik der Stabilisierung und Effektivierung durch die strategische Einbindung der relevantesten Interessengruppen besteht allerdings in der Ausformung neuer, vorerst bloß randständiger Konflikte quer zum klassischen Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit. Das „Modell Deutschland“ (*Helmut Schmidt*) beruht auf einer Einschwörung der wichtigsten politischen Akteure (große Parteien, politische Administration, Unternehmerverbände, Gewerkschaften) auf eine gesellschafts- und wirtschaftspolitische Leitlinie, die dem Imperativ des Wachstums, d. h. insbesondere den Strategien der Rationalisierung, Modernisierung, Spezialisierung und Konzentration (vgl. *Esser* u. a. 1979; *Esser/Fach* 1981: 160) folgt. Die politischen und ökonomischen Eliten bilden somit eine Art symbiotisches Verbundsystem, das allen Beteiligten zwar Zugeständnisse abverlangt, aber auch Vorteile in Aussicht stellt.

Soziologisch gesehen führt dieses Modell zur Verdichtung eines zentralen, von ökonomischen Dysfunktionalitäten wie von politischem Dissens weitgehend befreiten Blocks. Parallel dazu verstärkt sich die Ausgliederung von wirtschaftlich meist abhängigen Randgruppen, denen ökonomische (z.B. Arbeitslosigkeit), politische (z.B. Bedrohung der inneren Sicherheit) und soziale Folgeprobleme (z.B. Isolierung, psychische Verelendung) überantwortet werden. Die sicherlich nur unscharf zu bestimmenden Grenzen zwischen Zentrum und Peripherie sind zwar von innen nach außen, jedoch kaum in der umgekehrten Richtung durchlässig. Mit dieser Ausdifferenzierung in einen funktionalen Kern und eine aus dieser Perspektive weitgehend als Ballast wahrgenommene Peripherie scheinen neue Konflikte vorprogrammiert zu sein. Die neopopulistischen Protestbewegungen der letzten Jahre, darunter auch Teile der Bürgerinitiativbewegung, müssen als eine Reaktion auf neokorporatistische Formierungsprozesse interpretiert werden (vgl. *Hirsch* 1980; *Heinze* 1981), obgleich sie damit nicht zureichend erklärt werden können.

Neben diesem angedeuteten Konfliktpotential wachsen auch die Spannungen und Widersprüche innerhalb der Interessengruppen und Parteien, die dem Zentrum zuzurechnen sind. Deren Führungsgruppen stehen in dem Dilemma, einerseits im Interesse ihrer Mitglieder handeln zu sollen, andererseits jedoch die Entscheidungen des Elitenkartells teilweise gegen den Willen und die objektive Interessenlage ihrer Mitgliederbasis vertreten zu müssen. Unter den Verbänden befinden sich hierbei insbesondere die *Gewerkschaften* in einer prekären Situation. Zum einen werden sie durch die Einbindung in die gesamtwirtschaftliche Verantwortung immer stärker auf eine Politik der Modernisierung und Rationalisierung verpflichtet. Zum anderen wachsen jedoch die Folgekosten einer solchen Politik für einzelne Branchen oder soziale Gruppen, deren Interesse die Gewerkschaften zu vertreten beanspruchen. Schließlich begeben sich die Gewerkschaften auch insofern auf eine Gratwanderung, als sie einerseits ihre Stärke aus internen Rückkoppelungsprozessen (z.B. Urabstimmung) und einer möglichst hohen Organisationsquote ableiten, andererseits aber zunehmend ihr massivstes Sanktionsmittel, die Streikdrohung oder den Streik, preisgeben. Mit dem Verzicht auf diese Option fehlt jedoch ein wesentliches Motiv für Arbeitnehmer, einer Gewerkschaft beizutreten und im Konfliktfall deren Rückhalt beanspruchen zu können. Ohnehin kommen die durch die Gewerkschaften ausgehandelten Positionen meist auch den nicht organisierten Arbeitnehmern zugute, so daß der unmittelbare Nutzen der gewerkschaftlichen Mitgliedschaft immer uneinsichtiger wird, während ihr tatsächlicher oder vermeintlicher Beitrag zur gesamtwirtschaftlichen Stabilität für den einzelnen kaum konkret nachvollziehbar ist. Die dadurch angelegte Entfremdung zwischen Führungszirkeln und Klientel, die auch bei anderen Interessengruppen nachzuweisen sein dürfte, wird bislang allerdings relativ erfolgreich durch ein professionel-

les Verbandsmanagement und die damit einhergehenden Zentralisierungstendenzen verdeckt.

Auf der *Unternehmerseite* dürften sich dagegen die Interessengegensätze zwischen arbeitsintensiven, binnenmarktorientierten, kaum expandierenden Klein- und Mittelbetrieben einerseits und den forschungs- und kapitalintensiven, exportorientierten und expansionsträchtigen Großkonzernen andererseits verstärken. Letztere werden ihre Führungsrolle auch dank ihrer bevorzugten Stellung im korporatistischen Elitenkartell auszubauen wissen, wie es sich besonders drastisch bei der Vergabe von staatlichen Forschungsmitteln oder bei infrastrukturellen Vorleistungen abzeichnet.

Durch das Aufkommen *neuer Wertorientierungen* und den damit verbundenen Dichotomien (Ökologie versus Ökonomie; Sinnerfüllung versus Leistungsprinzip; Einfachheit versus Konsummaximierung usw.) werden weitere Konfliktlinien geschaffen, die sich allerdings nur partiell mit den Gegensätzen zwischen korporatistischem Zentrum und marginalisierten Gruppierungen überschneiden. Gerade die Gewerkschaften als einstige Träger sozialen Fortschritts erweisen sich dabei als massivstes Bollwerk gegen den Wertwandel, zumal sie historisch glaubwürdiger als die Unternehmerseite beanspruchen, ein allgemeines Interesse vertreten zu können. Dagegen zeigt sich in der SPD und der F.D.P., aber auch bei Teilen des durchaus dem funktionalen Kern zuzurechnenden Humandienstleistungsbereichs, ein Einbruch der postmateriellen Orientierungen. Obgleich der Wertwandel andere und tiefere Wurzeln als der Neokorporatismus hat, scheint doch das Unbehagen an oder die Betroffenheit von korporatistischen Entscheidungen zur Verschärfung der Wertgegensätze beizutragen. Die massivsten Konflikte sind gerade dort wahrscheinlich, so soziale Gruppen auf der einen Seite zentrale Funktion und materielle Orientierung, auf der anderen Seite marginale Stellung und postmaterielle Orientierung zur Deckung bringen. Vielleicht liegt darin die Erklärung, warum z. B. zwischen *Heinrich Geißler* als dem Generalsekretär der CDU und Berliner „Instandbesetzern“ Welten liegen, die einen Diskurs nicht mehr zulassen.²³⁴

Die Frage, ob der Pluralismus durch einen davon qualitativ unterscheidbaren Neokorporatismus abgelöst wurde oder wird, ist derzeit allerdings noch nicht eindeutig zu beantworten. Ähnlich wie sich die Leistungsverwaltung über die Ordnungsverwaltung gelagert hat, ohne diese ganz aufzuheben, scheint auch der ohnehin nur begrenzt geltende Modus pluralistischer Politikgestaltung durch korporatistische Formen der Entscheidungsfindung eingeschränkt und überdeckt zu werden. Die „externen Kosten“ eines solchermaßen erzielten Gewinns an Effizienz und Kalkulierbarkeit könnten auf Umwegen die erstrebten Vorteile zunichte machen. Vieles spricht dafür, daß gesamtgesellschaftliche wie innerorganisatorische Zentralisierungstendenzen von vermehrten Konflikten an der sozialen Peripherie begleitet werden.

Daß angesichts konstruktiver Veränderungen („voice“) innerhalb des Machtkartells unkonventionelle Formen des Protests und die Option des Aussteigens („exit“) an Bedeutung gewinnen, ist bereits Realität. Auch Veränderungen politischer Institutionen i.e.S., die nachstehend behandelt werden, haben hierzu ihren Beitrag geliefert.

4.2.2 Interessenrepräsentation und Interessenselektion

Politische Wahl, Parteiensystem und parlamentarische Einrichtungen sind die Knotenpunkte im Geflecht politischer Entscheidungsfindung, auf die sich bislang die öffentliche und fachwissenschaftliche Aufmerksamkeit vorrangig gerichtet hat. Während diese Institutionen meist in ihrer Funktion der Kanalisierung und Aggregation heterogener politischer Forderungen gewürdigt werden, soll hier vornehmlich ihre Rolle als Filter- und Trennsystem für bestimmte Interessen betrachtet werden.

Die politische Wahl

Nach wie vor gilt die politische Wahl als zentraler Akt politischer Legitimation. Allerdings sind Wahlen kaum geeignet, Mehrheitspräferenzen zum Ausdruck zu bringen, wie *Robert Dahl* gezeigt hat (vgl. 1976: 125). Noch weniger eignen sie sich als sachlich definierte Einflußmöglichkeit. Die Entscheidung für oder gegen eine Partei ist prinzipiell zu undifferenziert, um als Stellungnahme für konkrete Programmvorschläge zu dienen. Zudem sind die Programme von Parteien, welche sich als „Sprachrohr des Volkes“ verstehen, zwangsläufig zu abstrakt und in ihrer Thematik zu breit, um durch eine Stimmabgabe pauschal bewertet werden zu können. Damit bekommt jedoch die Stimmabgabe den widersprüchlichen Charakter der Grundsätzlichkeit wie der Beliebigkeit.

Ohnehin überwiegt bei der Wahlentscheidung die personelle bzw. symbolische Orientierung gegenüber der sachbezogenen Ausrichtung: „Politik auf höchster Ebene ist nicht so sehr Entscheidungshandeln als vielmehr Dramaturgie und Inszenierungskunst.“ (*Edelmann* 1976: 60) Dies spiegelt sich notwendig in der Form und Methode des Wahlkampfes. Im Vordergrund steht der werbepsychologisch angeleitete Auftritt von Kandidaten, die sich primär auf die affektive Ebene von Sympathien und Identifikationen, jedoch nur sekundär auf die kognitive Ebene der Argumentation beziehen. Die solchermaßen erzielte Zustimmung zur Person des Kandidaten oder zum

Slogan einer Partei bleibt jedoch in ihrer Abstraktheit völlig unvermittelt mit den Interessen und Forderungen, die aus dem politischen Alltag des „Durchschnittsbürgers“ erwachsen. Selbst die Genugtuung über einen Wahlsieg „seiner“ Partei vermag nicht über eine latente oder konkrete Unzufriedenheit hinwegzuhelfen. Im Gegenteil, verliert doch die aus konkreten Anlässen erwachsene Unzufriedenheit und Kritik ihren Adressaten und wendet sich auf den Wähler zurück, der sich pauschal und somit *ganz* zur regierenden Partei bekannt hat.

Während sich *Habermas* kritisch gegen die Entleerung des Wahlaktes richtet, welcher „generalisierte Motive, d. h. inhaltlich diffuse Massenloyalität beschafft, aber Partizipation vermeidet“ (1973 b: 55), sieht *Luhmann* in eben diesem Faktum die entscheidende Vorbedingung für die Wahrung politischer Flexibilität. Funktion des Wahlaktes ist es demnach, „die Annahme noch unbestimmter, beliebiger Entscheidungen, also *Legitimität der Legalität* sicher(zu)stellen“ (1971 d: 159). Die spezifische Leistung des auf einen symbolisch-expressiven Gehalt verkürzten Wahlaktes (vgl. *Kevenhörster* 1978: 87) soll darin bestehen, daß der Modus Gelegenheit zum Ausdruck von Unzufriedenheit bietet — *Habermas* spricht vom Recht auf Akklamationsverweigerung — ohne strukturgefährdend zu sein (vgl. *Luhmann* 1975²: 171). Dadurch, daß der Wähler seine Rolle als Verfahrensteilnehmer erfüllt, wird es ihm im weiteren schwerfallen, auf Entscheidungen einzuwirken, insofern er „sich selbst die Möglichkeiten genommen hat, seine Interessen als konsensfähig zu generalisieren und größere soziale oder politische Allianzen für seine Ziele zu bilden. Er hat sich selbst isoliert.“ (ebd. 117)²³⁶

Luhmanns funktionalistische Analyse des Wahlverfahrens ist auf den ersten Blick bestechend, wenn auch die Reduktion des Bürgers auf den Wähler vom Standpunkt „klassischer“ Demokratietheorie²³⁷ aus zynisch klingen mag. Er übersieht jedoch die besondere Natur eines Legitimationsverfahrens, das seinerseits unter Legitimationszwang steht. Die Abdrängung der Frage nach Werten und Sinngebung in den Bereich der Ideologie einerseits und die Rechtfertigung des Legitimationsverfahrens durch den Hinweis auf seine verfassungsmäßige Konstitution andererseits greift zu kurz. Die funktionalistisch begründete Erzeugung von Legitimation kann auf Widerstand stoßen, sobald der instrumentelle Charakter des Verfahrens durchschaut wird. Die beharrlich geführte Kritik an der „Formaldemokratie“ ist ein Ausdruck davon. Während diese Gegenthese zu *Luhmann* bislang eher auf kategorialen Vorentscheidungen über die Eigenlogik und das Rechtfertigungsniveau von Legitimation, dagegen kaum auf empirischen Indikatoren beruhte, scheinen neuere Entwicklungen die These von der Legitimität der Legalität in anderer Weise zu widerlegen.

Die Indifferenz der modernen Massenparteien gegenüber der politischen und sozialen Identität ihrer Klientel stößt an kritische Grenzen.²³⁸ Der bloße

Bezug der Parteien auf ihre *quantitative* Basis in Form der verbuchten Stimmzahlen ignoriert soziale Bindungen, konkrete Interessenlagen und manifeste Bedürfnisse in einem solchen Maße, daß in der umgekehrten Richtung auch immer mehr Wähler den Akt der Wahl seiner loyalitäts- und identitätsbezogenen Momente entkleiden und auf ein situatives Kalkül (z. B. die „Logik des kleineren Übels“) reduzieren. Erst dadurch wird es ihnen möglich, zugleich als Wähler wie als engagierte Kritiker einer Partei aufzutreten. Da die Wahl — entgegen dem von *Luhmann* behaupteten Vorteil — zumindest für politisierte Gruppen gerade *nicht* Gelegenheit zum Ausdruck von Unzufriedenheit bietet, da die Wahl ebensowenig über die systematische Vernachlässigung bestimmter Gruppeninteressen wie allgemeiner Interessen hinweghilft, gewinnen neue Formen politischer Organisation und Aktion an Boden. Die Bürgerinitiativen sind ein Beispiel hierfür. Diese neuen, zuweilen an die Gruppen- und Weltanschauungsparteien des vergangenen Jahrhunderts erinnernden, kollektiven Identitäten sollten allerdings nicht vorschnell als Ergänzung des repräsentativen Systems gefeiert werden, um wieder zur politischen Tagesordnung zurückzukehren. Sie sind ebenso Ausdruck einer „Entlegitimierungstendenz“ (v. *Beyme* 1979: 93) wie Ausdruck selektiver Interessenrepräsentation. Das allseits zitierte Schlagwort der „Parteienverdrossenheit“ spiegelt diesen Sachverhalt phänomenologisch richtig, obgleich es seinen Benutzern meist an Erklärungen mangelt.

Parteien und Parlament

Mit der Entwicklung der liberalen Honoratiorenpartei zur modernen Volkspartei — *Otto Kirchheimer* spricht von der catch-all-party — geht zunehmend eine konkrete Identifikationsmöglichkeit und Interessenvertretung für bestimmte soziale Gruppierungen verloren. Der starke Integrationszwang der Volksparteien im Hinblick auf widersprüchliche politische Meinungen und soziale Interessen wird ebenso wie die korporatistische Einbindung konfligierender Gruppen gemeinhin als Stabilitätsfaktor gewertet. Der Preis dieser Integration ist allerdings eine relativ diffuse Programmatik auf der Basis eines möglichst großen gemeinsamen Nenners, welcher allerdings die bestehenden differenzierten und konkreten Forderungen nicht mehr widerspiegelt. Es liegt in der Logik der modernen Massenparteien, daß sie ihre historischen Bindungen an eine *bestimmte* soziale oder weltanschauliche Klientel zunehmend abstreifen müssen, um für *jedermann* wählbar zu sein. Jede ausdrückliche Rückbeziehung an eine klar profilierte Gruppe würde zugleich eine Entfernung von anderen Wählerpotentialen bedeuten. Somit müssen sich alle großen Parteien gleichermaßen „entprofilieren“, um das gesamte Wählerspektrum ansprechen zu können. Hierin liegt die Erklärung, warum die Programme und Parolen nahezu austauschbar werden, während

sich die im Konkurrenzkampf um Stimmen gleichwohl nötige Selbstdarstellung auf Personen und/oder Nebenschauplätze konzentriert. Eine imaginäre, durch eine Arithmetik der Stimmenmaximierung definierte politische Mitte wird damit zur strategischen Schlüsselposition. Diese gilt es von Wahlkampf zu Wahlkampf jeweils situativ zu ermitteln und zu reklamieren, um die Konkurrenten auf andere Plätze zu verweisen.

Erst wenn manifeste Konflikte von gesamtpolitischer Bedeutung relevante soziale Gruppen in zwei etwa gleich starke Lager spalten, wächst auch die Wahrscheinlichkeit, daß sich große Parteien antipodisch beiden Lagern zuordnen. Diese Situation mag am Ende der Großen Koalition angesichts der Themen Ostpolitik und innere Reformen bestanden haben, ist jedoch heute nicht gegeben. Weil jedoch der Drang zur politischen Mitte dem gesellschaftlichen und dem innerparteilichen Spektrum nicht entspricht, wachsen die Chancen jener Gruppierungen, die Interessenlage bzw. Betroffenheit und Organisationsziel stärker zur Deckung bringen. Der Bezug auf eine spezifische Betroffenheit begrenzt zwar die Klientel, schafft jedoch eine entschiedene Stoßkraft. Dies gilt für grün-bunte Parteien bzw. Listen oder Steuerparteien ebenso wie für außerparlamentarische Initiativen. Der Bruch zwischen dem Anspruch parlamentarischer Interessenrepräsentation und der faktischen Interessenselektion wird offenkundig.

Zugleich wird es für die großen Parteien schwieriger, ein geschlossenes Erscheinungsbild zu wahren. Gesellschaftlich kontroverse Themen wie „Nachrüstung“, Energiepolitik, Umweltschutz, Wohnungspolitik usw. schlagen auf die Parteien durch. Nur durch Solidaritätsappelle, Rücktrittsdrohungen, Parteiausschlußverfahren usw. gelingt es, die Konflikte auf der horizontalen Ebene der Parteiflügel wie auf der vertikalen Ebene zwischen Parteiführung und Parteibasis unter der Krisenschwelle zu halten. Damit verstärkt sich die Bedeutung informeller Zirkel. Die Auseinandersetzungen verlagern sich hinter die Kulissen der offiziellen Parteipolitik. Generell gilt wohl, daß innerparteiliche Initiativen von Persönlichkeiten mit schöpferischem Elan und Zivilcourage, aber wenig Begeisterung und Gespür für taktisches Vorgehen und für die Eigengesetzlichkeiten des Apparats kaum Erfolgsaussichten haben (vgl. Herzog 1973: 131). Im Kampf um Rang und Einfluß dominiert die Bündnispolitik und das Verhandlungsgeschick gegenüber der Kraft von Argumenten. Wer sich diese Regeln nicht zu eigen macht, wer sich nicht auf eine gewisse Stromlinienförmigkeit verpflichtet oder mindestens durch eine Hausmacht gedeckt ist, wird rasch an den Rand der Institution gedrängt.²³⁸

Erst eine genauere Analyse dieser Entwicklungen könnte den von *Fraenkel* beklagten „zunehmenden Interessenschwund der Partei- und Verbandsbürger an dem inneren Leben dieser Organisationen“ (1973⁵: 110) erklären. Noch konkreter sind die Erfahrungen eines ehemaligen Parteifunktionärs:

„Jeder Ortsvorsitzende weiß zu berichten, daß höchstens 10% der Mitglieder regelmäßig an Versammlungen teilnehmen und bestenfalls 5% gewillt sind, sich aktiv an Wahlkämpfen zu beteiligen. Die Zahl der Abseitsstehenden wächst von Wahl zu Wahl.“ (Kaub 1979: 3) In Reaktion auf solche Tendenzen, aber auch angesichts der Diskrepanz eines breiten politischen Spektrums in der Gesellschaft und drei sich in der politischen Mitte drängender Parteien hat deshalb *Ralf Dahrendorf* (vgl. *Die Zeit* v. 3. 7. 1981, S. 3) dafür plädiert, eine mögliche Ausweitung des Parteienspektrums getrost hinzunehmen, was ihm allerdings eine eigenwillige Replik eingetragen hat.²³⁹

Während das Grundgesetz den Parteien eine *Mitwirkung* an der politischen Willensbildung einräumt, ist für die Realität eher die Feststellung angebracht, daß *kein* politischer Weg an den Parteien vorbeiführt.

Der Bedeutungszuwachs der Parteien als Faktoren der Willensbildung und Entscheidungsfindung, d. h. die Tendenz zum *Parteienstaat*, verdrängt konkurrierende Formen politischer Mitsprache. Die Parteien werden zum entscheidenden Hebel politischer Einflußnahme. Die Verklammerung von Mehrheitsfraktion im Parlament und der Regierung durch die Führungselite der Mehrheitspartei(en) verwischt die klassische Konfliktlinie zwischen Legislative und Exekutive. Die Kontrollfunktion verlagert sich immer mehr auf die parlamentarische Opposition. Deren begrenzter Einfluß, aber auch die strukturelle Überlegenheit der Regierung und der Ministerialbürokratie gegenüber parlamentarischen Organen verringert das Kontrollpotential.

Konsequenterweise richten sich deshalb die Bemühungen der Parteien und Interessengruppen zunehmend direkt auf die Verwaltung. Die Parteien versuchen, wie bereits dargestellt, durch eine entsprechende Personalpolitik ihren Einflußbereich bis hin zu den mittleren Ebenen der Ministerialbürokratie auszubauen. Die Interessengruppen wenden sich immer mehr von den Parlamentariern ab, soweit diese nicht zugleich parteipolitische Führungspositionen wahrnehmen, und treten in direkten Kontakt zu den „zuständigen“ Ministerialbeamten. Langfristiges Ziel ist die Schaffung eines „Brückenkopfes“ oder einer „Verbandsinsel“ innerhalb der jeweiligen Fachministerien. Die Ministerialbürokratie wiederum sucht bereits im Entwurfstadium von Gesetzen den Rat und Kontakt der mächtigsten Interessengruppen, um frühzeitig die Bedingungen von Konflikt und Konsens auszuloten.²⁴⁰ Es ist nur die Zuspitzung dieser Logik, wenn *Helmut Schmidt* als Bundeskanzler das Sparprogramm der Bundesregierung vom September 1975 zuerst dem Hauptausschuß des DGB und dann erst der eigenen Fraktion vorträgt (vgl. *Böckenförde* 1976: 467). Auch diese Bahnen der Kommunikation mindern die Transparenz politischer Entscheidungen für die verantwortlichen Parlamentarier wie für die betroffenen Bürger.

Außerparteiliche Initiativen, die nicht die Gunst und die institutionelle Absicherung von *pressure groups* finden oder gar gegen diese gerichtet sind,

werden tendenziell bedeutungslos. Die Bürokratisierung und Professionalisierung in den Parteien bewirkt zudem eine Abschirmung gegenüber spontanen und laienhaften Versuchen politischer Interessenvertretung.

Schließlich haben es auch die etablierten Parteien trotz stabiler politischer Verhältnisse und trotz zunehmender zeitlicher Entfernung von Weimar verstanden, durch zwei Wahlrechtsänderungen 1953 und 1956 den „Marktzugang“ für konkurrierende kleine Parteien zu erschweren und sich als Oligarchie in Form eines „Zweieinviertelparteiensystems“ (v. Beyme 1979: 234) zu etablieren.

Die Parlamente mühen sich ebenso redlich wie relativ erfolglos, ihren schleichenden Funktionsverlust²⁴¹ aufzuhalten. Während sich in den Landesparlamenten bereits resignative Tendenzen abzeichnen,²⁴² bleibt die Parlamentsreform des Bundestags ein Dauerthema. Allerdings kam es bisher nur zu Detailkorrekturen, die kaum dem Anspruch einer Reform genügen. Einzelne Vorschläge wie die Erweiterung der Delegationsbefugnis nach Art. 80 GG scheinen sogar eher zur Entmachtung der Parlamente beizutragen (vgl. Rucht 1979: 85 ff.).

Damit wird selbst die sich realistisch verstehende Einschätzung des Parlamentarismus überholt. Die These von *Vilfredo Pareto*, die Parlamente repräsentierten lediglich den Teil der Nation, der über den anderen dominiert²⁴³, kann kaum mehr Gültigkeit beanspruchen. Dominanz setzt nicht nur formelle, sondern *faktische* Weisungs- und Kontrollkompetenz voraus. Diese verlieren die Parlamente in zunehmendem Maße. Die politische Planung trägt dazu bei, diesen Prozeß zu beschleunigen.

4.2.3 Legitimationsdefizite politischer Planung

Die bisherige Praxis politischer Planung fügt sich nicht bruchlos in das institutionelle und normative Gefüge. Sie hat insbesondere die Tendenz,

- sich der parlamentarischen Kontrolle zu entziehen,
- zum Abbau föderalistischer Strukturen beizutragen und
- eine Entfremdung bzw. Polarisierung zwischen planender Verwaltung und betroffenen Bürgern herbeizuführen.

Planung als Element zur Entmachtung der Parlamente

„Der Bundestag ... bildet im Bereich der Planung das Schlußlicht.“ (Lohmar 1975: 129) Diese Aussage eines Politikwissenschaftlers mit praktischen parlamentarischen Erfahrungen macht deutlich, daß sich politische Planung weitgehend außerhalb der parlamentarischen Initiative, Ausarbeitung und Kontrolle bewegt. Nur soweit die Regierungsplanung Gesetzesform annimmt, wird das Parlament eingeschaltet. Hierbei spielt es jedoch im allgemeinen die Rolle eines Ratifizierungsorgans. Auch die *Enquête-Kommission Verfassungsreform* sah die Gefahr, daß das Parlament vielfach durch die Planungen der Regierung praktisch determiniert würde und die Vorhaben, die gleichzeitig Vorentscheidungen für kommende Haushalte bedeuten, lediglich gesetzestechnisch umzusetzen hätte (vgl. Schlußbericht Teil II, S. 112, 117, 140). Insofern ist auch die verbreitete Formel von der Planung als einer Vierten Gewalt irreführend. Die Anspielung auf das Konzept der Gewaltenteilung suggeriert ein Gleichgewichtsmodell, das durch die Planung lediglich erweitert, im Prinzip jedoch erhalten bliebe. Politische Planung ist jedoch *faktisch* ein Instrument der Regierung bzw. der Verwaltung. Sie erhöht das Gewicht und erweitert die Kompetenzen der *Exekutive* (vgl. Kewenig 1973: 23). Diese Aussage beschränkt sich nicht allein auf den Bereich des Bundes, sondern gilt noch nachdrücklicher für die Landesebene²⁴⁴ und, stellt man die zusätzliche Abhängigkeit der Stadt- und Gemeinderäte von übergeordneten Planungsdaten und Finanzierungshilfen in Rechnung, ebenso für die Kommunen.²⁴⁵

Zwar kann es nicht Aufgabe eines Parlaments sein, in Reaktion auf diese Entwicklung die Rolle von Regierungen und Verwaltungen im Planungsprozeß zu ersetzen. Dies entspräche weder der Idee der Verfassung, noch wäre das Parlament aufgrund seiner Ausstattung hierzu in der Lage. Wenn jedoch das Parlament seinem selbstgesetzten Anspruch genügen will, politische Grundsatzentscheidungen zu diskutieren, zu entwerfen und zu erlassen (vgl. *Enquête-Kommission Verfassungsreform* 1973: 174), muß es auch stärker in den Planungsprozeß eingeschaltet werden. Diese Forderung beinhaltet notwendig die Ausgestaltung eines formell-rechtlichen Rahmens und eines technisch-organisatorischen Instrumentariums. Der ersten Bedingung suchten u.a. die Vorschläge der *Enquête-Kommission Verfassungsreform* zu entsprechen, wobei allerdings die Kommission mit ihrem Abschlußbericht die Forderungen des Zwischenberichts deutlich reduziert.

Die These von der politischen Planung „als ein Element der historischen ‚Entmachtung‘ der Parlamente“ (Grube/Richter/Thaysen 1976: 46) wird kaum bestritten. Sie ist vielfach belegt worden,²⁴⁶ ohne daß bis heute daraus praktische Konsequenzen gezogen worden wären. Vitzthum, der eine ausführliche Monographie zum Thema „Parlament und Planung“ vorgelegt hat, weist darauf hin, daß zwar ein formelles Vetorecht des Parlaments — etwa

bei der Rahmenplanung — gegeben ist. Dieses müßte jedoch um den Preis „kaum mehr vertretbarer politischer Kosten“ (1978: 364) durchgesetzt werden. Gleiches gilt wohl für die verfassungsmäßige Ausgestaltung der parlamentarischen Beteiligungs- und Kontrollmöglichkeiten an der Regierungsplanung. Die Feststellung eines „bisher relativ schwachen *Handlungswillens des Parlaments* im Planungsbereich“ (ebd., 405) fällt hinter die Einsicht von den politischen Kosten zurück. Es ist weniger mangelnder Wille, sondern vielmehr die politische Blockade notwendiger Reformen durch ein System von Vetopositionen, das die Aufwertung des Parlaments im Planungsprozeß lähmt. Offensichtlich müssen Mißstände erst an die Schwelle der Unerträglichkeit heranreichen, um eine tragfähige Handlungseinheit herbeizuführen. Der Problemdruck, der zur Bildung der Großen Koalition führte, ist ein Beispiel hierfür. Die negativen Folgen dieser verspäteten und allzu wörtlich genommenen Aktionseinheit sind bekannt.

Planung als Element zur Schwächung der föderalistischen Struktur und des Subsidiaritätsprinzips

Die bisherigen Regelungen der Finanzverfassung als Grundlage vieler Planungen in der Bundesrepublik haben deutliche *Zentralisierungstendenzen* erkennen lassen. Die Verzögerung von notwendigen Strukturreformen in der langen Phase einer Unionsregierung auf Bundesebene hatte zunächst zu übereilten und zentralistischen Planungsversuchen geführt, die jedoch durch das Ressortprinzip auf horizontaler Ebene²⁴⁷ und das föderalistische Prinzip auf vertikaler Ebene auf halbem Wege steckenblieben.

Die anstehenden Probleme wurden nicht beseitigt, sondern zeitlich verschoben und in andere Handlungssphären abgedrängt. Sie kehrten in detaillierterer Form in Änderungsvorschlägen zur Verfassung, finanziellen Regelungen zwischen Bund und Ländern, in interministeriellen Gremien und Fachkonferenzen usw. wieder, ohne daß sie in allen Fällen unter dem Stichwort Planung registriert wurden oder deren Form angenommen hätten. Dieser Weg führte gleichwohl zu einer „Hinaufzongung und Zentralisierung von Entscheidungsbefugnissen“ (*Thaysen* 1976: 51). Bedeutende Aufgaben wie die Bildungsplanung, der Umweltschutz oder die Gesundheitsplanung werden heute durch eine Vielzahl formeller und informeller, z. T. wenig koordinierter und unzulänglich legitimierter Gremien kleingearbeitet (vgl. *Scharpf* 1976: 13 ff.; *Laufer* 1981⁴: 136 ff.). Dabei wird oft der Horizont der Gesamtproblematik, die Notwendigkeit langfristiger Vorausschau und die Einbindung in eine Rahmenplanung auf einer breiten Konsensbasis, aber mit ausreichendem Spielraum, verkannt. *Heinz Laufer* urteilt in diesem Zusammenhang: „Die früher klaren Verantwortungsbereiche von Bund und Ländern sind

verwischt und Aufgaben- und Ausgabenverantwortung fließen mehr und mehr ineinander. Die Politikverflechtung von Bund und Ländern hat zu einer schwer entwirrbaren Vermischung von Zuständigkeiten und Funktionen mit der Folge geführt, daß Klarheit, Transparenz, Zuordenbarkeit und Meßbarkeit politischer Entscheidungen immer stärker im Schwinden begriffen sind.“ (1979: 135)

Der Bund gewinnt in Einzelbereichen der Politik ohne sachliche Notwendigkeit eine größere Dominanz gegenüber den Ländern und Regionen. Andererseits weisen die Länder aus einer generellen Sorge vor einer „Gleichschaltung“ Anpassungsvorschläge des Bundes auch in solchen Fragen zurück, in denen eine Vereinheitlichung notwendig und sinnvoll wäre.

Auch die Länder tragen innerhalb ihres Verfügungsbereichs zur Zentralisierung bei. Der laute Ruf nach Wahrung und Stärkung des föderalistischen Prinzips steht oft in krassem Widerspruch zum Zentralismus nach innen²⁴⁸, wie die Gebietsreform oder die restriktive Haltung gegenüber privaten Schulträgern zeigen. Die unter dem Etikett „Verwaltungsvereinfachung“ oder „Strukturanpassung“ betriebene Zentralisierung führt nicht nur zu einer Aushöhlung der kommunalen Selbstverwaltung (vgl. *Rodenstein 1974; Gotthold 1978*) und der Idee subsidiären Handelns, sondern oft im Endeffekt zu größeren administrativen Reibungsverlusten. Dies gilt für wachsende Konflikte zwischen Verwaltung und Bürgern, aber auch für Probleme innerhalb der Verwaltung. Angesichts der gegenwärtigen Hochkonjunktur der Bürokratieschelte mögen knappe Hinweise genügen. Zentralistische Administrationen tendieren zur Übernormierung, zur Selbsterzeugung von Problemen, zu administrativem Leerlauf, obgleich sie auf den ersten Blick die internen Kommunikationswege verkürzen. Immer mehr Stellen beteiligen sich am Verfahrensablauf. An die Stelle der Koordination des Grundsätzlichen und der Delegation des Nebensächlichen tritt eine Regelungswut, „die jede Lebensregung erfaßt, Banalitäten zelebriert und selbst kaum mehr Vorstellbares in ein Formenkorsett zwingt.“ (*Laufer 1979 a: 245*) Überkompetente Organe ziehen Probleme an sich, um die eigene Bedeutung zu unterstreichen und ihr durch eine quantitative Ausweitung des Apparats sichtbaren Ausdruck zu verleihen.

Planung ohne Bürger

Mit den angedeuteten Legitimationsdefiziten und den Zentralisierungsercheinungen wächst die Entfremdung zwischen planender Administration und betroffenen Bürgern. Das negative Bild von der „Bürokratie“ ist ein Gemeinplatz und durch detaillierte Erhebungen vielfach bestätigt worden.²⁴⁹

Können in kleinen, überschaubaren Verwaltungen noch Argumente ausgetauscht und auf der Basis einer sozialen und informatorischen Verflechtung zwischen Verwaltung und Bürgern die kontroversen Standpunkte vermittelt werden, so neigen größere hierarchische Gebilde dazu, Probleme durch Weisung zu entscheiden. Die Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern kommt erst in Gang, wenn das Maß des Unmuts und die Verhärtung der Fronten den Konflikt „nach oben“ schwemmt. Aus der Sicht der politischen Administration wird somit ein systematisch verzerrtes Bild erzeugt, wie es für Planer „an der Basis“ weitaus seltener ist.²⁵⁰ Bürger tauchen dann als „Widersacher“, „Quertreiber“ und „Egoisten“ auf. Umgekehrt erscheinen Planer als „Technokraten“, als „Werkzeuge des Kapitals“ usw. Die Komplexität und die Zielkonflikte der Planung werden für den Bürger mangels systematischer Kommunikation nicht erkennbar. Die Abschottung führt zu einer starken Emotionalisierung und kann die Bereitschaft mindern, sachliche Argumente aufzunehmen und auszutragen. Damit wird die Planung ohne die Bürger zu einer Planung *gegen* die Bürger (vgl. *Gronemeyer* 1973: 180 ff.).

Thomas Ellwein sieht in der Kompetenzausweitung der Verwaltung durch die Form der Planung eine besondere Schwierigkeit, welcher nur begegnet werden könne, „wenn man neue Formen der Beteiligung der Betroffenen findet, die öffentliche Diskussion durchgängig ermöglicht und ggf. in den Vollzug Bürgergremien einbaut.“ (1968: 62) Es soll nicht verkannt werden, daß das Ideal einer intensiven Kommunikation zwischen Bürgern und dezentralisierten Verwaltungseinheiten bereits im Vorfeld der Planung zu Interessenkonflikten von grundsätzlicher Natur führen kann, die nicht durch Argumentation, sondern durch legale Gewalt bzw. politischen Druck entschieden werden. Eine Planung ohne Bürger wird jedoch im allgemeinen dazu beitragen, die Problemlagen zu verschärfen und die Konflikte nicht zu lösen, sondern um den Preis hoher Folgekosten zu verschieben.

Wenn die These von *Sontheimer* richtig ist, daß Effizienz allein den Staat nicht legitimieren kann (in: *manager-magazin* 12/1976: 148), so muß sie heute um eine Einsicht erweitert werden: Eine Planung auf schwacher Legitimationsbasis, d.h. eine Planung ohne parlamentarische Kontrolle, zu Lasten föderalistischer Prinzipien und ohne Beteiligung der Bürger, ist *auf lange Sicht* nicht effizient (vgl. *Böhret* 1971).

4.3 Demokratisierung aller Lebensbereiche

Das politische und ökonomische System der Bundesrepublik sichert zwar für die Mehrzahl seiner Bürger einen hohen Lebensstandard, eine relative

außenpolitische Stabilität, ein hohes Maß an Freizeit und Freizügigkeit. Zugleich offenbart sich jedoch die Ambivalenz dieser Errungenschaften. Gerade am Endpunkt einer langen und kaum gebrochenen Prosperitätsphase wurde die Forderung nach mehr Lebensqualität, mehr Demokratie, mehr Bürgernähe usw. erhoben.

Die Perfektionierung der Produktionsweisen und Dienstleistungen befindet sich in einem disparaten Verhältnis zu vielen Sektoren der Infrastruktur, den Bedingungen physischen und psychischen Wohlbefindens und letztlich der existentiellen Sinngebung. So steht die Helligkeit und Geräumigkeit moderner Schulen in Kontrast zu dem darin herrschenden Leistungsdruck; die Mobilität und der Zeitgewinn durch moderne Verkehrsmittel und technische Geräte verringern nicht die Hast der Freizeit; auch ein ausgebautes System der Gesundheitsvorsorge und Fürsorge vermag viele Leiden nicht aufzufangen. Diese Phänomene wurden ausgiebig im Rahmen verschiedener Varianten der Kulturkritik beklagt, jedoch kaum auf ihre politischen Entstehungsbedingungen hin befragt.

Mit der zunehmenden Interventionstätigkeit des politisch-administrativen Systems findet jedoch die diffuse Unzufriedenheit einen Ansatzpunkt. Ursprung und Empfänger der Kritik werden damit — zumindest verallgemeinernd — benennbar. Es sind nicht so sehr die Entscheidungsträger als Personen, sondern die Institutionen in ihrer Gesamtheit, die Anlaß zu Kritik und Mißtrauen geben und sich z. B. als Verdrossenheit gegenüber *den* Parteien oder *der* bürokratischen Verwaltung niederschlagen.

Wer seine Kritik konstruktiv wendet, droht an den eben angedeuteten strukturellen Barrieren der Institutionen zu scheitern. In der Sprache *Luhmanns*, der diesen Sachverhalt jedoch eher zustimmend als einen Beitrag zur Komplexitätsreduktion wertet: „Wer in den Prämissen dieser Verständigung (der stillschweigenden Konsensannahme, der Verf.) anderer Meinung ist, muß widersprechen, Initiative ergreifen, sich Motive und Gründe beschaffen ... Das ist als Regelverhalten so schwierig, daß ein solches Provozieren der Institution meist unterbleibt ...“ (1971c: 122)

Hat sich erst einmal die Beschränkung der vorgesehenen Einflußkanäle erwiesen, so bleibt nur die Wahl, sich resignierend zu ergeben oder aber die vorhandenen Kanäle zu erweitern bzw. neue zu schaffen. Je nach dem Grad der Radikalität in der Beschreitung des zweiten Weges werden nicht nur die herkömmlichen Kommunikationsbahnen bestehender Institutionen, sondern die Institutionen selbst in Frage gestellt.

4.3.1 „Mehr Demokratie wagen“

Eine Reaktion auf die genannten Entwicklungen, die die Bürger von den politischen Entscheidungsträgern zunehmend entfremdete, war die Forderung nach größeren Mitsprache- und Mitwirkungsrechten.²⁵¹ Sie erstreckte sich nicht nur auf den genuin politischen Bereich, sondern erfaßte zahlreiche gesellschaftliche Teilsysteme (vgl. *Hondrich* 1972). Wenn auch die Bestrebungen zur Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung oder die Forderung nach Partizipation in der Schule nicht unmittelbar auf die angedeuteten Fehlentwicklungen zurückgeführt werden können, so sind sie doch als Ausdruck eines allgemeinen Unbehagens über das hohe Maß an Fremdbestimmung zu werten. *Richard Löwenthal* hat in einem beachtenswerten Essay auf diesen Sachverhalt hingewiesen: „Die allgemeinste neuere Wurzel des Rufs nach Demokratisierung ist die Rebellion gegen die Abhängigkeit des einzelnen von den anonymen Zwängen der bürokratisierten Industriegesellschaft ... Nicht die ökonomische Entfremdung des Arbeiters von seinem Produkt, sondern die bürokratische Entfremdung des Wählers und Parteimitglieds von seinen Vertretern und ihren Entscheidungen wurde nicht nur von einer Minderheit aktiver Kritiker, sondern in einer weniger artikulierten Form auch von breiten, politisch apathischen Schichten als die Lebenslüge des westlichen Systems empfunden.“ (1974: 65)

Dieses Unbehagen mündete in der zweiten Hälfte der 60er Jahre in eine Demokratisierungswelle, die nach einer vorübergehenden Stagnation in den letzten Jahren neu belebt wurde.

Die empirische Breite dieser Demokratisierungsbestrebungen, deren Kern in der Partizipationsforderung liegt, wird kaum geleugnet. Strittig ist allerdings die Bewertung dieses Phänomens. Während die einen — z. B. *Hans Maier* — von einer fragwürdigen Dynamisierung der Begriffe (Demokratie-Demokratisierung) sprechen und die damit zweifellos verbundene Politisierung mit einer Ideologisierung gleichsetzen, begrüßen andere den Versuch einer „Politisierung des Alltags“ (vgl. *Bahr* 1972) als einen weiteren Schritt zur Einlösung des bürgerlich-revolutionären Anspruchs der Volksherrschaft.

Die Demokratisierungsbewegung, die traditionell durch die Sozialdemokratie und die Gewerkschaften programmatisch verkörpert wurde, erfuhr entscheidende Impulse durch mehrere in sich zusammenhängende Entwicklungen in der zweiten Hälfte der 60er Jahre.

— Der Eintritt in die Große Koalition signalisierte eine Ablösung von der langjährigen und zunehmend verkrusteten Herrschaft der Unionsparteien. Dadurch wurden zwar Reformhoffnungen geweckt und genährt, mußten jedoch unbefriedigt bleiben. Das Aufkommen der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands und/oder die Verabschiedung der Notstandsgesetze wurden von vielen als antidemokratische Tendenz gedeutet.

— Die Rezession von 1966/67 machte schlagartig deutlich, daß trotz eines relativen Wohlstandes einseitige ökonomische Abhängigkeiten bestehen, die in der langjährigen Prosperitätsphase lediglich latent gehalten wurden. Zugleich wurde damit der Glaube an die Grenzenlosigkeit des wirtschaftlichen Wachstums erschüttert. Während vereinzelte Warnrufe²⁵² noch jahrelang weitgehend unbeachtet blieben, lieferten die ersten Veröffentlichungen des Club of Rome trotz aller Mängel im Detail Hinweise für eine drohende existentielle Krise globalen Ausmaßes.

— Der Aufschub von Strukturreformen in vielen sozialen Bereichen hatte in den Hochschulen die größte politische Sprengwirkung. Die Indifferenz gegenüber den jahrelang in gemäßiger Form vorgetragenen Reformvorschlägen (vgl. *Sontheimer* 1967: 704) führte durch die katalysatorische Wirkung verschiedener Faktoren (Ostermarsch-Bewegung, Vietnam-Krieg, Tod von *Benno Ohnesorg*) zu einer Radikalisierung studentischer Gruppen. Die Kritik an den Hochschulen erweiterte sich zur Kritik am repräsentativ-parlamentarischen System und seiner kapitalistischen Basis. Die Studentenbewegung entwickelte ein Selbstverständnis als außerparlamentarische Opposition, belebte die marxistische Theorie und radikaldemokratische Gedanken. Sie wirkte auch auf andere gesellschaftliche Gruppen (Schüler, Lehrlinge), die jedoch ebenso wie die Studenten aufgrund ihrer ökonomischen Unselbständigkeit und mangelnder Sanktionsmöglichkeiten nur einen Bruchteil ihrer Forderungen durchsetzen konnten. Selbst in Frankreich, wo die Systemkritik auch von bedeutenden Teilen der Arbeiterschaft getragen wurde, verebten die Reformbemühungen nach *de Gaulles* rhetorischem Bekenntnis zu mehr „participation“ weitgehend im Sande.

Wenn auch in der Bundesrepublik der „Marsch durch die Institutionen“ im ursprünglichen Sinne nicht stattgefunden hat, so darf doch nicht übersehen werden, daß sich heute zahlreiche ehemalige Träger und Sympathisanten der Studentenbewegung in den Institutionen befinden. Zwar ist das reformerische oder gar revolutionäre Pathos längst verfliegen und manche haben sich eher zu Apologeten oder Restauratoren des einst als unerträglich empfundenen „Systems“ gewandelt. Es bleiben dennoch viele, die weiterhin eine fundamentale Gesellschaftskritik üben und einen Partizipationsanspruch verfolgen.

— Mit *Willy Brandts* bedeutungsschwerem Satz: „Wir wollen mehr Demokratie wagen“²⁵³ wurde die Demokratisierungsforderung gleichsam etatisiert, mündete jedoch bereits nach kurzer Zeit in eine Phase der Stagnation. Der Reformanspruch der sozialliberalen Koalition hatte zwei wesentliche Daten unberücksichtigt gelassen. Zum einen waren die Reformen als „Zuwachsverteilungsprogramme“ primär quantitativ orientiert und verloren mit der langdauernden Rezession ab 1974 ihre materielle Basis, was sich besonders deutlich beim „Orientierungsrahmen 85“ zeigte. Zum anderen wurde das Beharrungsvermögen der bürokratischen Institutionen im allgemeinen und der kon-

servativen politischen Kräfte²⁵⁴ im besonderen unterschätzt. In dem zähen Ringen um die Reformprogramme verlor sich der ursprüngliche Elan. Am Ende der Auseinandersetzung standen in aller Regel Kompromisse, die mit den ursprünglichen Plänen nur mehr wenig gemein hatten.

— Die Ablösung von *Willy Brandt* durch *Helmut Schmidt* symbolisierte zugleich die pragmatisch motivierte Umorientierung vom langfristig Wünschbaren zum gegenwärtig Machbaren. Damit wurden die Hoffnungen begraben, die sich an die sozialliberale Koalition knüpften und die insbesondere die Wählerinitiativen²⁵⁵ des Jahres 1972 beflügelt hatten. Es war deutlich geworden, daß die Parteien nicht Träger einer umfassenden Demokratisierung sein konnten oder wollten. Wer seinen Anspruch auf Partizipation nicht aufgab und Gründe sah, ihn außerhalb der Parteien zu verfechten, war auf sich und Gleichgesinnte verwiesen. Darin liegt m. E. eine der Ursachen für die Ausweitung und Konsolidierung der Bürgerinitiativbewegung, auf deren Entwicklungsdynamik noch gesondert eingegangen wird.

4.3.2 „Politik in erster Person“

Der Begriff Demokratisierung deckt nicht zureichend das Politikverständnis ab, wie es sich durch die Studentenbewegung, sozial-liberale Reformära, Bürgerinitiativen und schließlich neuere Protestbewegungen (Ökologie- und Alternativbewegung, Jugendrevolte) vermittelte. In diesem historischen Transformationsprozeß wurden neue Akzente gesetzt, die hier unter dem Stichwort „Politik in erster Person“²⁵⁶ erfaßt werden. Streng genommen ist diese Formel widersinnig. Solange konflikthafte Auseinandersetzungen für die Politik konstitutiv sind, wird sie immer auch in „zweiter“ und „dritter“ Person betrieben. Gleichwohl bekommt der Topos insofern seinen Sinn, als er in der Abgrenzung von der „Stellvertreterpolitik“ entstanden ist. Diese meint die Entscheidungen weniger im Namen vieler; Entscheidungen, die meist über den Köpfen und vielfach gegen die Interessen der Betroffenen gefällt werden. Dieser Vorwurf richtet sich nicht nur gegen die formalisierten und routinierten Mechanismen der Repräsentation, sondern auch gegen Gruppierungen im Rahmen und im Gefolge der Studentenbewegung, die sich Identitäten lediglich borgten, um am „Befreiungskampf“ der Arbeiterschaft oder der Unterdrückten der Dritten Welt teilzuhaben.

Dagegen ist die Triebfeder der „Politik in erster Person“ die eigene Betroffenheit und Interessenlage. Erklärtes Ziel sind rasche und konkret faßbare Erfolge. Die hier aufscheinende Ungeduld, Unmittelbarkeit und Spontaneität wurde selbstironisch durch die Formel „wir wollen alles, hier und jetzt“ auf den Begriff gebracht. Dieses radikale, an die Tradition der Graswurzel-

demokratie²⁵⁷ anknüpfende Politikkonzept verdeutlicht den qualitativen Umschlag neuer Protestbewegungen, doch es steht im Kontext eines breiteren und gemäßigteren Spektrums. Charakteristisch für diese Entwicklung ist, daß die Formen der Politik zum Politikum erhoben (vgl. *Narr* 1979) und zugleich — vor allem im Rahmen der Bürgerinitiativbewegung — der Begriff des *Bürgers* rehabilitiert wurde. Er verwies auf den Citoyen als einen verantwortungsbewußten, seine Rechte und Pflichten aktiv wahrnehmenden Teilhaber der Politik. Die unterschiedliche Reichweite dieses Konzepts soll hier thesenartig erläutert werden.

— Zum einen gehören in diesen Zusammenhang all jene Versuche, durch Selbsthilfe und Selbstorganisation Lücken bzw. Folgeprobleme politisch-administrativer Planungen zu *kompensieren*. Dies kann sowohl in eigener Sache wie auch in advokatorischer Funktion geschehen. Einzelne Mängel (v. a. in den Bereichen Wohnen, Bildung, Soziales) werden jedoch weitgehend von ihren Ursachen isoliert gesehen. Vorherrschend ist die Auffassung, es bedürfte nur eines entsprechend hohen Engagements, um die gleichsam als Pannen betrachteten Probleme auszugleichen. Soweit diese Aktionen sich auf humanitäre und soziale Dienste beschränken, werden sie der Öffentlichkeit als Vorbild empfohlen. In diesem Sinne wirkten und wirken Organisationen wie die „Mitarbeit“, eine „Stiftung für staatsbürgerliche Mitverantwortung“, ausgestattet mit einem honorigen Stiftungsrat und Kuratorium und gefördert mit staatlichen Mitteln. Ähnliches gilt für andere Formen der Selbstorganisation, sofern sie sich unpolitisch darstellen und eine Entlastung der öffentlichen Hand bedeuten. Vielfach stießen jedoch auch solche zunächst „unpolitischen“ Initiativen auf Widerstände, sobald sie nicht nur an den Symptomen kurieren wollten, sondern sich aktiv und kritisch in Entscheidungsprozesse einmischten und an den planerischen Grundkonzepten rührten.

— Weiterhin sind jene Aktionen und Formen zu nennen, die nach einem Wort von *Rolf Vollmann* der „*konkreten Unwillensbildung*“²⁵⁸ dienen. Hier liegt wohl der Schwerpunkt der meisten Bürgerinitiativen. Die Anlässe sind vielfältiger Art. Sie reichen vom Widerstand gegen eine Zwangssanierung bis hin zur Verhinderung von Großprojekten wie Kraftwerken, Flughäfen, Autobahnen oder Kanalbauten. Vor allem bei bedeutenderen Planungsvorhaben formieren sich meist Bürgerinitiativen im Verbund mit anderen Organisationen zu Negativkoalitionen. Vielfach erweitert sich jedoch im Verlauf längerer Auseinandersetzungen die Perspektive dieser Abwehrbündnisse. Damit kommen sowohl übergreifende inhaltliche Zusammenhänge (Wachstum, Ökologie) wie auch die allgemeinen Formen und Bedingungen politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung in das Blickfeld. „Konkrete Unwillensbildung“ schlägt um in eine „Politisierung des Alltags“.

— Drittens schließlich entwickeln sich Initiativen, die das Konzept der „Politik in erster Person“ insofern radikalisieren, als sie die Gestaltung der Reproduktions- und Lebensformen in eigene Regie zu nehmen suchen. Nicht der aktivistische Protest gegen politische Makrostrukturen, sondern die *konstruktive Veränderung der eigenen Lebenspraxis* steht im Mittelpunkt dieser Bemühungen, die sich weitgehend im sub- und gegenkulturellen Milieu anlagern. Vor allem in Großstädten wie Berlin und Frankfurt verdichten sich diese Projekte und ihre Klientel zu einer „Alternativszene“. Dezentralisierung²⁵⁹ und Autonomie sind die magischen Formeln dieses Milieus, das bereits in den qualitativen Rang einer „zweiten“ Kultur gehoben wird²⁶⁰.

Die verbindende Klammer dieses von außen meist hilflos als „heterogen“, „schillernd“ oder „chaotisch“ charakterisierten Spektrums besteht nicht allein in der kategorischen Ablehnung bürokratischer und industrieller Superstrukturen, sondern auch in dem positiven Bezug auf einen „postmaterialistischen“ Wertekodex, der jedoch auch in anderen Schichten Fuß faßt. Einfachheit, Überschaubarkeit, Selbstverwirklichung, Gefühlsbetontheit, Authentizität usw. sind die Orientierungspunkte der neuen Lebenspraxis, die sich in Wohngemeinschaften, Landkommunen, Theaterkollektiven, Bioläden, Handwerkergruppen, Zeitungsprojekten, Frauenbuchläden usw. niederschlägt. Politik soll nicht oder nicht allein aus Kopfarbeit und Rhetorik bestehen. Es fehlt der missionarische Eifer der Studentenbewegung, aber es fehlt auch das Vertrauen in die Reformfähigkeit der „ersten“ Kultur.

Nicht alles daran ist freilich alternativ. Ein genauerer Blick auf die einzelnen Projekte zeigt oft die Abhängigkeit von externen Daten, das hohe Maß an Selbstausschöpfung, den organisatorischen Dilettantismus, das „Trugbild der ‚alternativen Ökonomie‘“ (vgl. *Huber* 1980: 44 ff.). Dennoch wird hier die These gewagt, daß dieser Sektor in seiner Gesamtheit eine Zukunft haben wird, die über eine bloße Nischenexistenz hinausgeht. Für einen „überbelasteten“, von den „Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft“ geschüttelten Staat (vgl. *Klages* 1981) könnte sich die Alternativkultur und die von ihr anvisierte Subsistenzwirtschaft und Selbstorganisation — auch wider die Absicht ihrer Promotoren — als durchaus funktional erweisen.

Dieses zuletzt skizzierte Konzept geht allerdings über den Gedanken der Partizipation hinaus. So wie der Begriff in dieser Arbeit umrissen wurde (vgl. S. 132 f.), steht er in etwa zwischen Demokratisierung und der radikalen Version von „Politik in erster Person“.

4.4. Krise der Institutionen oder Krise des Bewußtseins?

Im letzten Abschnitt dieses Kapitels soll versucht werden, die Forderung nach Partizipation auf einige stark generalisierende Interpretationen des sozialen und kulturellen Wandels zu beziehen. Obgleich in dieser Arbeit eine Erklärungsperspektive mittlerer Reichweite angestrebt wurde, vermögen doch paradigmatische Konzepte der Kulturkrise, der Bewußtseinskrise, des Wertwandels usw. einen größeren Rahmen zu bieten, innerhalb dessen auch das Phänomen verstärkter Partizipationsforderungen einen mehr oder weniger plausiblen Stellenwert erhält.

Den hier nur cursorisch behandelten Ansätzen ist gemeinsam, daß sie eine Krise der (politischen) Kultur diagnostizieren. Sie lassen sich einmal danach unterscheiden, ob sie den Ursprung dieser Krise in der sozio-kulturellen Sphäre verorten oder die Krise vielmehr als Folgeerscheinung von unbewältigten Problemen im politischen und ökonomischen Sektor aufgreifen. Zum anderen können vorliegende Erklärungsversuche danach klassifiziert werden, ob sie Krisen entweder auf eine herbeigeredete oder strukturell erzeugte Inflation der Ansprüche (rising demands) zurückführen oder als Abwehrreaktionen gegen die identitäts- und lebensbedrohenden Folgekosten bürokratischer und technisch-industrieller Modernisierungsprozesse deuten (need defence). Innerhalb einer einfachen Vier-Felder-Tafel lassen sich einige exemplarisch ausgewählte Positionen folgendermaßen einordnen:

Ursachen der „Bewußtseinskrise“

	(primär) endogen	(primär) exogen
rising demands	Sontheimer Inglehart	Klages
need defence		Berger/Berger/Kellner Löwenthal, Offe Habermas, Raschke Öko-Sozialisten

4.4.1 Krise aus Überdruß?

In seiner Bilanz zum dreißigjährigen Bestehen der Bundesrepublik konstatiert *Kurt Sontheimer* eine „relative Stabilität und funktionale Angemessenheit“ der politischen Institutionen, wie sie sich dem „ideologisch nicht befangenen Beobachter vermitteln“ (1979: 7). Im Gegensatz zu diesem beruhigenden Befund sieht er jedoch ein starkes Unbehagen, wenn nicht eine Krise des Bewußtseins, und Symptome einer brüchigen politischen Kultur. Offensichtlich ist *Sontheimer* geneigt, den Krisenbegriff für die Zustandsbeschreibung des sozio-kulturellen Systems zu akzeptieren. Gerade das Vorhandensein und die mögliche Ausstrahlung einer „wohlfeilen Krisen- und Diffamierungsrhetorik“ (ebd., S. 8), der sich artikulierende Skeptizismus und Pessimismus in Kreisen der (Links-)Intellektuellen gilt ihm als Indiz für eine Bewußtseinskrise, auch wenn diese einer objektiven Grundlage zu entbehren scheint. Weil diese Kritik am bestehenden Gesellschaftssystem ungebrochen fortbestehe trotz relativen Wohlstandes, trotz denkbar freier Verhältnisse, trotz wenig gravierender sozialer Konflikte und Konfliktstoffe, müsse also diese Krise Ausfluß eines Wunsches, eine herbeigeredete Krise nach dem Modus der self-fulfilling prophecy sein.

Diese Sichtweise beinhaltet allerdings zwei entscheidende Schwächen. Zum einen basiert sie auf einer Art Verführungstheorie, kann aber den Widerspruch nicht erklären, daß die Verführten (jugendliche Protestierende, gutgläubige Demokraten usw.) ihre Verführer (Neomarxisten, Linksintellektuelle) nicht kennen oder — im Gegensatz zur Studentenbewegung — von ihnen kaum Notiz nehmen. Zum anderen bereitet die Erklärung einer Krise, die gleichwohl keine objektiven Ursachen haben soll, prinzipielle Schwierigkeiten. *Sontheimers* Analyse tendiert deshalb dahin, das „Trotz“ in ein Kausalverhältnis umzubiegen. Damit wird die Erklärung nahegelegt, die Bewußtseinskrise hätte sich *wegen* des Wohlstandes als Anlaß des Überdrußes, *wegen* des hohen Maßes an Freiheit und Freizügigkeit entfaltet.²⁶¹ Diese Argumentation bewegt sich jedoch in dem Dilemma, der Krise entgegenreden zu müssen: Es soll dem irritierten Bewußtsein, das auf vermeintliche oder tatsächliche Strukturängel verweist, durch ein orientierendes Bewußtsein, das eine Strukturharmonie behauptet, wieder auf die Beine geholfen werden. Mit diesem Harmonisierungsversuch verbindet sich zumindest implizit die Aufforderung, Partizipationsansprüche und politischen Protest als weitgehend gegenstandslos zurückzustellen und sich mit dem erreichten Status zu bescheiden.

In ähnlicher Weise registriert *Ronald Inglehart* (vgl. 1971; 1977) eine Veränderung von Bewußtseinsstrukturen aufgrund des erreichten Niveaus an materiellem Wohlstand und existentieller Sicherheit. Gestützt durch empirische Untersuchungen verweist er auf einen Wertwandel von „materialistischen“ zu

„postmaterialistischen“ Orientierungen und charakterisiert diesen Prozeß als „silent revolution“. Ein für unseren Zusammenhang bedeutsamer Gesichtspunkt ist dabei der hohe Rang von Partizipation und Selbstverwirklichung, der sich vorerst bei (jugendlichen) Minderheiten abzeichnet und in erhöhter politischer Aktivitätsneigung niederschlägt. Den wichtigsten Erklärungsgrund für diesen Wertwandel sieht *Inglehart* im Fehlen materieller Mängel-lagen bei breiten Bevölkerungsschichten.²⁶² Dieses hohe Maß an existentieller Sicherheit bilde den notwendigen Unterbau, um postmateriellen Werten einen Geltungs- und Entfaltungsspielraum zu verschaffen.

Ohne diese These hier ausführlich diskutieren zu können, lassen sich doch einige Bedenken anmelden. Fragwürdig erscheinen zum einen die monokausale, „begriffsimperialistische“ Erklärungsstrategie und die anthropologische Verankerung einer Hierarchie der Bedürfnisse. Zum anderen dürften Verschiebungen im Rekrutierungsbereich neuer Protest- und Partizipationspotentiale sowie der hohe Stellenwert des Faktors Betroffenheit/konkrete Interessenlage die Thesen *Ingleharts* relativieren.

4.4.2 Die sozialstaatliche Anspruchsdynamik

Insgesamt plausibler erscheinen die Bemühungen, das diffuse Unbehagen vieler Bürger wie auch manifeste politische Krisenindikatoren als eine Folge der Eigenlogik der sozialstaatlichen Anspruchsinflation zu deuten. Diese These, früher bereits von *Nathan Glazer* (vgl. 1975) vorgetragen, wird heute pointiert durch *Helmut Klages* vertreten. Die unbeabsichtigten Nebenfolgen staatlicher Selbstdarstellung, Reformversprechen, administrative Allzuständigkeit, der Trend zur öffentlichen Planung usw. führen bei einzelnen Bürgern wie Interessengruppen zu sich gegenseitig überbietenden Forderungen an den Staat. Dieser könne jedoch den Bürger in seiner Rolle als Kunde immer weniger zufriedenstellen, da ihm strukturelle Grenzen des Wachstums und der Aufgabenfinanzierung gesetzt sind. Die direkte Folge dieser Diskrepanz seien unbefriedigte Wünsche und Bedürfnisse, die indirekten Folgen — auch als Ergebnis eines „Verfalls von traditionellen Pflichtwerten und von Leistungswerten“ (1981: 85) — bestünden in anomischen Krisenindikatoren. Hierzu rechnet *Klages* in unbeschwertem Nebeneinander Kriminalität, Streiks, Jugendunruhen, aggressiven Vandalismus, Alkoholismus und Drogenkonsum, aber auch die Zunahme von Wehrdienstverweigerung und „sog. Bürgerinitiativen ... , in denen sich eine wachsende Neigung der Staatsbürger dokumentiert, ihre Interessen ohne Rücksicht auf geltende Spielregeln selbst in die Hand zu nehmen“ (ebd., S. 16).

Die sich hieraus ergebenden Korrekturvorschläge liegen auf der Hand: Es geht darum, „einer mit zunehmenden Wertspannungen einhergehenden Ideologisierung“ (ebd., S. 101) Einhalt zu gebieten. Hierzu soll eine „neue Politik“ eingeleitet werden, deren Essenz darin besteht, Ansprüche zurückzuschrauben, staatliche Aufgaben zu reprivatisieren und Verwaltungen zu entbürokratisieren.

Obleich sich hier bedenkenswerte wie problematische Einschätzungen mischen, bleibt doch der generelle Einwand, daß Klages Ursachenanalyse und damit auch seine Therapievorschläge nicht tief genug ansetzen. Die Vergesellschaftung der Politik entspringt nicht der einseitigen, auf Funktionsausweitung angelegten Dynamik des Wohlfahrtsstaates, sondern ist auch und vor allem eine *funktionale Voraussetzung* fortgeschrittener, kapitalistisch organisierter Industriegesellschaften. Insofern wären jene Problemfaktoren, die auf die immanente Logik dieser besonderen Form zurückgehen, von jenen Variablen zu unterscheiden, die sich als keineswegs bestandsnotwendige Überdehnung der sozialstaatlicher Programmatik darstellen.

4.4.3 Die Krise der technisch-industriellen Vergesellschaftung

Während keine mir bekannte Need-Defence-Hypothese vorliegt, die die Ursachen einer Bewutseinskrise im sozio-kulturellen Bereich selbst sucht, gibt es eine ganze Reihe von Autoren, die diese Krise als Verlagerung oder Verdrängung der Nebenfolgen technisch-industrieller Vergesellschaftung interpretieren oder zumindest von einer Kluft zwischen den Imperativen der Systemsteuerung und den Bedingungen der Sozialintegration ausgehen. Obleich diese Konzeptionen die Protestbewegungen der 60er und 70er Jahre auf „kapitalistische“ bzw. „industrielle“ Modernisierungsprozesse zurückführen, kommen sie zu sehr verschiedenen Konsequenzen.

Die Positionen von *Habermas* und *Offe* sind bereits in anderen Zusammenhängen zureichend erläutert worden. Dagegen erscheint es lohnenswert, auf die Argumentationsschwerpunkte einiger weiterer Autoren kurz einzugehen.

„Das Unbehagen in der Modernität“

Die unter diesem Titel in deutscher Sprache²⁶³ erschienene Schrift von *Peter Berger/Brigitte Berger/Hansfried Kellner* (vgl. 1975) fat dieses Unbehagen als ein Korrelat des universalen Vordringens bürokratischer, funktionaler und

technischer Rationalität. Der Siegeszug dieses Prinzips bedeute in gewissem Sinne zwar eine Freisetzung des Individuums, bedinge jedoch zugleich ein hohes Maß an emotionaler Kontrolle, Anonymität, Bindungsverlust, Oberflächlichkeit und Entfremdung. Auf dem Boden dieser Modernität, aber doch in fundamentaler Ablehnung ihrer Prinzipien, artikuliere sich das Unbehagen in immer wieder auflebenden Versuchen einer „Entmodernisierung“ (vgl. 1975: 173 ff.). Hierbei werden vor- und antiindustrielle Werte und Sinnhorizonte gegen die Realität gestellt: Spontaneität versus Kontrolle, Gemeinschaft versus Anonymität, Hedonismus versus Disziplin, Ganzheit versus Spezialisierung usw.

Berger/Berger/Kellner halten allerdings — ähnlich wie schon *Max Weber* — den Modernisierungsprozeß für unausweichlich. Antimodernistische Strömungen seien zwar in ihren Motiven verständlich. So bekunden die Autoren „z. B. sehr viel Sympathie für das Thema Mitbestimmung“ (ebd., S. 200), das sie eng mit dem Unbehagen in der Modernität verknüpft sehen. Letztlich aber erscheint ihnen der Versuch der Entmodernisierung, darunter auch die Ökologiebewegung (vgl. ebd., S. 176), als ein aussichtsloses und bloß „ideologisches“ Unterfangen.²⁶⁴

Die Krise der westlichen Kultur

In der Perspektive von *Richard Löwenthal* hat das Unbehagen die Form einer „langfristigen kulturellen Krise“ angenommen, die paradoxerweise „trotz andauernden Funktionierens des gesellschaftlichen und politischen Systems eingetreten ist“ (1979: 23). Im Unterschied zu *Sontheimer* vertritt *Löwenthal* die Auffassung, „daß die Kulturkrise von den Intellektuellen nicht geschaffen, sondern nur artikuliert wird“ (ebd., S. 30).²⁶⁵ Gemäß dieser Interpretation vermittelt sich die kapitalistisch-industrielle Entwicklungsdynamik über zwei eng verzahnte Prozesse, die als auslösende Krisenfaktoren bestimmt werden: zum einen die epochale Säkularisierung und die zeitgeschichtliche Erschütterung des Fortschrittsglaubens, die einen Verfall an orientierenden und sinnstiftenden Deutungen nach sich zögen („Weltbildverlust“); zum anderen der Funktionsverlust von sozialisierenden und identitätsbildenden Institutionen durch den raschen Wandel von Lebensformen und Verhaltensweisen („Bindungsverlust“). Dieser Desintegrationsprozeß stelle den Erfahrungshorizont der Nachkriegsgeneration in Frage, aber erfasse ebenso die Heranwachsenden und die professionellen „Sinnvermittler“, weil diese solchen Einwirkungen direkter ausgesetzt oder aber für Sinndefizite besonders sensibilisiert seien.

Trotz dieser scharfsichtigen, hier nur angedeuteten Analyse wirkt das therapeutische Konzept merkwürdig unbestimmt und hilflos. Ebenso wie *Berger/*

Berger/Kellner reduziert Löwenthal die praktische Seite der Kulturkrise auf ein Anpassungsproblem einer krisengeschüttelten und desorientierten Generation, dem er im wesentlichen durch eine „schöpferische Neuinterpretation unserer grundlegenden Werte“ begegnen will.

Das Paradigma der Lebensweise

In einer wiederum anderen Form bemüht sich *Joachim Raschke*, Wertwandel, Bewußtseinskrise und neue Protestbewegungen zu erklären. Er sieht eine sich anbahnende Zäsur, die er in den Rang eines epochalen Paradigmenwechsels²⁶⁶ erhebt. Nach einer Ära des Herrschaftsparadigmas und einer des Verteilungsparadigmas befänden sich fortgeschrittene Industriegesellschaften nun an der Schwelle des neuen politischen Paradigmas der *Lebensweise* (vgl. 1980: 29 ff.). Dessen besondere Qualität liege nicht so sehr im Bewußtsein der „Grenzen des Wachstums“, den Zweifeln am Segen der Technik und der ökologischen Orientierung, sondern vielmehr „in einer Rückbewegung von Systemstrukturen und Systemdenken zum Individuum und seinen Bedürfnissen als primären Ansatzpunkt von Politik“ (ebd., S. 30).

Diese fundamentale Umorientierung, wie sie in ähnlicher Form bereits von *Inglehart* aufgespürt wurde, entspringe einer Krise des industriellen Systems, welche *Raschke* in drei Dimensionen veranschaulicht. Einmal zeige sich eine „zunehmende Selbstdestruktivität“ (Zerstörung der Natur, Zunahme psychisch-sozialer Selbstzerstörung, Anwachsen des militärischen Vernichtungspotentials, Dynamik des Nord-Süd-Konflikts); weiter die „abnehmende Gesamteffizienz“ (bei Bilanzierung der psychischen, physischen, sozialen und ökologischen Kosten für den einzelnen und die Gesellschaft); schließlich die „abnehmende Lösungskompetenz“ (z. B. entstehen bei der Beseitigung von Nebenfolgen neue Probleme wie Arbeitslosigkeit, Sozialschädlichkeit von Wachstumsbranchen, Gefährlichkeit neuer Technologien, Umweltzerstörung) (vgl. ebd., S. 38 f.).

Raschke registriert verschiedene Formen und Bereiche der Betroffenheit: die von großtechnischen Eingriffen unmittelbar Betroffenen; die Berufsgruppen im Humandienstleistungsbereich, insofern sie aufgrund ihrer Vermittlungs- und Orientierungsfunktion stärker mit Sinnfragen konfrontiert sind und schließlich Jugendliche im Rahmen ihrer verlängerten Ausbildungsphase. Aus diesen Gruppen rekrutiere sich auch das industrie- und wachstumskritische Protestpotential, das als Träger und Vermittler „alternativer Werthorizonte“ auftritt.

Dieser Ansatz bereichert die bislang vorgestellten Erklärungshypothesen um eine stärker konkretisierte Defizitanalyse und insbesondere um die öko-

logische Dimension der antimodernistischen Kritik. Allerdings scheint *Raschke* nicht nur das Postmaterialismus-Konzept von *Inglehart* umstandslos und undifferenziert auf alle neuen Protestpotentiale zu projizieren, sondern auch das Paradigma der Lebensweise als Universalschlüssel einsetzen zu wollen. Damit wird jedoch die Leistungsfähigkeit dieser Kategorie maßlos überdehnt. Die konkreten Bedingungen der Lebensweise waren von je her Gegenstand politischer Auseinandersetzungen, obgleich sie meist unter abstrakteren Formeln und Rechtstiteln (Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Eigentum, Subsidiarität usw.) thematisiert wurden. Auch der Kampf um eine „neue“ Lebensweise wird also ein Kampf um die Prämissen von Herrschaft und Verteilung sein.

Die Krise als Chance für eine duale Wirtschaft

Öko-sozialistisch orientierte Autoren wie *André Gorz* oder *Joseph Huber* konstatieren ebenso wie *Raschke* und andere die Krisenphänomene einer industriell-bürokratischen Superstruktur, glauben jedoch nicht an deren prinzipielle Reversibilität. Gegenüber den bisherigen Krisen der kapitalistischen Überakkumulation registriert *Gorz* eine grundsätzlich neue Problemlage: „Das industrielle Wachstum ist durch seine eigenen Normen immer leistungsschwächer geworden. Es erforderte steigenden Einsatz an Energie, Rohstoffen, Technologie und Kapital, ohne dabei eine Steigerung — sei es der Lebensqualität, sei es des Grades der Bedarfsdeckung — bewirken zu können.“ (1977: 22). Er predigt allerdings weder einen Wachstumsrückgang, noch glaubt er aus der Ökologie eine neue Moral ableiten zu können. Sein Plädoyer gilt vielmehr einem „ökologischen Realismus“, der weder mit der „kapitalistischen Rationalität“ noch mit dem „autoritären Sozialismus“ vereinbar sei (vgl. 1980: 17). *Gorz* wie *Huber* sehen im Unterschied zum romantisierenden „Ökologen“ in dem Potential industrieller, wissenschaftlicher und technischer Strukturen durchaus eine unverzichtbare Errungenschaft, ohne dem Fortschrittsglauben marxistisch-leninistischer Prägung anzuhängen.

Die selbstdestruktiven Nebenfolgen der bisherigen Modernisierungsprozesse erforderten allerdings nicht nur eine Reflexion, Kontrolle und Reduzierung der bürokratischen und industriellen Superstrukturen, sondern böten zugleich eine Chance für die Entwicklung einer *dualen Wirtschaft*. Hierbei gelte es, den bürokratisch-industriellen Sektor („heteronome Sphäre“, *Gorz*) mit einem komplementär organisierten System zu verzahnen. Dieser zweite Sektor soll auf der Grundlage einer weitgehend außerhalb des Marktes angesiedelten Subsistenzwirtschaft die Güter und Dienstleistungen bereitstellen, die von kleinen, überschaubaren und selbstverwalteten Kollektiven sinnvoll, vor allem ohne negative soziale Effekte, bereitgestellt werden können. Hierfür ver-

sprechen je nach Aufgabe stärker professionalisierte Projekte wie auch informelle und zwanglose Freizeitinitiativen einen geeigneten Rahmen zu bieten. Als mögliche Träger dieses komplementären Sektors gelten das „nachindustrielle Proletariat“ (*Gorz*) oder die „Alternativbewegung“ (*Huber*).

Auch Sozialdemokraten wie *Erhard Eppler* (1981) oder *Freimut Duve*²⁶⁷ sehen in der Alternativbewegung ein schöpferisches Potential, um die Krise der Industriegesellschaft zu lösen. In ihrer unvermittelten Frontstellung zum „Sachzwangstaat“ bliebe allerdings die radikale Alternative unfruchtbar, sofern nicht „ein Scharnier der Reform“ eingebaut würde. Während jedoch reformsozialistisch und ökologisch orientierte Autoren wie *Eppler*, *Duve*, aber auch *Strasser/Traube* (vgl. 1981), auf den Durchbruch ihrer Positionen innerhalb der Sozialdemokratie hoffen und damit dieser eine Scharnierfunktion zuweisen, setzt *Huber* auf die Vermittlungsrolle der „intermediären Projekte“. Hierbei warnt er vor der Gefahr eines bloßen Nebeneinanders beider gesellschaftlicher Sektoren in der Weise, daß Alternativprojekte „dazu mißbraucht werden, den Sozialstaat billig aus der Pflicht zu entlassen“ (1980: 124). Ebenso verweist er auf die bislang aufgetretenen Schwierigkeiten derartiger Initiativen, die sich teilweise durch Dilettantismus, unfreiwilligen Verzicht, externe Abhängigkeiten und Selbstaussbeutung auszeichneten.

Hier ist nicht der Raum für strategische Diskussionen. Allerdings können die Bedenken *Hubers* durch die Überlegung zugespitzt werden, daß das Nebeneinander der Doppelwirtschaft auch in eine einseitige Abhängigkeit umschlagen kann. Die expansive Eigendynamik des bürokratisch-industriellen Sektors vermag u. U. durchaus jenes Maß an Flexibilität zu entwickeln, daß gesellschaftliche Aufgaben fall- und phasenweise in den zweiten Sektor ausgelagert werden, jedoch in letzter Instanz in der Disposition eines politisch-ökonomischen Zentrums verbleiben.

4.4.4 Zusammenfassung

Ob die oben angedeuteten Erklärungen und Befunde auf einen Übergang vom industriellen zum postindustriellen Zeitalter verweisen, sei hier dahingestellt. Dagegen ist festzuhalten, daß der an das Industriesystem gekoppelte Fortschrittsglaube erschüttert ist. Die die industrielle Expansion tragenden Werte und Normen verlieren an allgemeiner Verbindlichkeit unabhängig davon, ob diese Expansion nicht bereits an ihre Grenzen gestoßen ist. Insbesondere die sozialen Gruppen, die stärker mit der Sinnfrage konfrontiert sind, formieren sich zusammen mit den Betroffenen und Leidtragenden des Modernisierungsprozesses zu neuen sozialen Bewegungen. Das wachsende Bewußtsein von den destruktiven Nebenfolgen der großindustriellen Vergesellschaftung bestärkt diese Bewegungen und verschafft ihnen einen

Rückhalt auch bei jenen Gruppen, die primär andere Ziele verfolgen (z. B. Frauengruppen, Pazifisten, neue Jugendbewegungen usw.).

Auf diesem sehr globalen Hintergrund des gebrochenen Fortschrittsglaubens sind auch die delegitimatorischen Tendenzen zu sehen, die in diesem Kapitel unter den Stichworten Legitimation durch Verfahren, Schranken des Mehrheitsprinzips, neokorporatistische Formierung und Marginalisierung, Funktionsverlust der Parlamente, Legitimationsdefizite politischer Planung usw. aufgegriffen wurden.

Mit den sich anbahnenden Grenzen des Wachstums rächt sich zugleich die lange betriebene Gleichsetzung von politischer Leistungsfähigkeit mit ökonomischem Output, gemessen als Bruttosozialprodukt, Lebensstandard und individuelle Konsumchance. In dem Maße, wie die quantitative und qualitative Leistungsfähigkeit des politischen Steuerungssystems abnimmt und sich in einem bislang eher diffusen Krisenbewußtsein niederschlägt, läuft auch der Hinweis auf die immanente Stabilität des repräsentativ-parlamentarischen Gefüges ins Leere. Vermehrte Partizipationsforderungen sind aus dieser verengten Perspektive notwendig anomische Reaktionen, wie es sich in den Interpretationen von *Sontheimer* und *Klages*, aber auch von *Hennis* und *Schelsky*, andeutet. So gesehen scheint auch der Mechanismus der Interessenrepräsentation zu funktionieren. Die hohe, auf die Parteien der Mitte sich konzentrierende Wahlbeteiligung gilt hierfür als verlässliches Indiz. Zum Problem wird allenfalls eine starke "Verdrossenheit" (*Klages*) als zwangsläufige Folge des sich übernehmenden Sozialstaates oder „der unbehagliche Bürger“ (*Sontheimer*), sofern er den suggestiven Verführungen und Ideologien überkritischer Intellektueller verfällt, welche sich *Schelsky* zufolge sogar als Priester gerieren.²⁶⁸

Somit bleibt, vom flankierenden Abbau des Staatsinterventionismus abgesehen, nur der Ausweg, wieder auf jenen Werten zu insistieren (Leistungsprinzip, Risikobereitschaft, Selbstbescheidung usw.), die zum einen Teil Anlaß für die Sinnkrise boten, zum anderen Teil jedoch durchaus mit den postmaterialistischen Orientierungen zu konvergieren scheinen. Hieraus erklären sich auch die neuen Koalitionen zwischen Konservativen und autonomistischen Linken auf der anti-etatistischen und ökologischen Schiene.²⁶⁹

Erst die Suche nach dem Zusammenhang zwischen der Krise des Bewußtseins und der Krise der Institutionen verspricht eine schlüssige Erklärung der aktuellen Protestbewegungen und Partizipationsforderungen. Im Einklang mit *Luhmann* kann unterstellt werden, daß „Institutionen das Schwinden eines faktischen Konsensus lange überdauern können“ (1971 c: 122). Es bleibt darauf hinzuweisen, daß der letzte Bezugspunkt gesellschaftlicher Stabilität gemeinsame Erwartungen sind, wie die Diskussion der Legitimitätsfrage gezeigt hat. Darin liegt für die funktionalistische Analyse — und nicht nur für diese — „vermutlich die Kernfrage, die an jede Sozialordnung

zu stellen ist“ (*Luhmann 1970 a: 27*). Die Verengung und Fixierung auf einen formal-organisatorisch interpretierten Institutionsbegriff verbaut jedoch in gleicher Weise die Möglichkeit einer funktionalistischen, hermeneutischen und handlungstheoretischen Deutung der neuen Protestpotentiale und damit auch der Forderung nach Partizipation.

5. MODELLE DER BÜRGERBETEILIGUNG

Neben den ohnehin bestehenden Formen politischer Beteiligung²⁷⁰ wurden vor allem im Zuge der Demokratisierungsforderungen seit Ende der 60er Jahre gesetzlich verbriefte Rechte der Planungspartizipation geschaffen oder ausgeweitet. Sie fanden ihren Niederschlag u. a. im Städtebaurecht, im Bundesbaugesetz, im Atomrecht und in den Landesplanungsgesetzen. Die Reichweite und Problematik dieser Regelungen ist in der einschlägigen juristischen und rechtspolitischen Literatur ausführlich dargestellt. Einige weiterführende Rechtsinstrumente in Gestalt der Verbandsklage²⁷¹, des Ombudsmannes²⁷², der Bezirksausschüsse²⁷³, des kommunalen Bürgerentscheids²⁷⁴ usw. wurden zwar partiell verwirklicht, sind jedoch äußerst umstritten, sobald damit Kompetenzverlagerungen verbunden werden.

Gegenstand dieses Kapitels sind vor allem die Formen und Modelle der Bürgerbeteiligung an Planungen, die primär im politischen Ermessensspielraum von Regierungen und Verwaltungen liegen und sich unter der Rubrik „kanalisierte und limitierte Partizipationsangebote“ subsumieren lassen.²⁷⁵ Diese Modelle wurden teilweise nur vorgeschlagen, sind aber auch teilweise schon erprobt. Sie werden im allgemeinen als kooperative und konstruktive Versuche verstanden, um die potentiellen Konflikte zwischen planender Verwaltung und betroffenen Bürgern zu entschärfen und für beide Seiten annehmbare Lösungen anzustreben. Neben der meist im Vordergrund stehenden Integrations- und Legitimationsfunktion der Bürgerbeteiligung können nach einer Typologie von *Reinhard Hendler* folgende Zielsetzungen angestrebt werden:

- Erweiterung der Selbstbestimmungsmöglichkeiten (Emanzipationsfunktion)
- Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich der Ausgangslage und der sozialen Folgekosten (Informations- und Rationalisierungsfunktion)
- Berücksichtigung von legitimen Interessen der Betroffenen „als Rechtsschutz nichtgerichtlicher Art“ (Rechtsschutzfunktion)
- Ausweitung der Verwaltungskontrolle „von unten“ (Kontrollfunktion) (vgl. *Hendler* 1979: 15).

Hier geht es in erster Linie um eine informative Übersicht, während der sachbezogene und historische Kontext der einzelnen Modelle zurücktreten muß, zumal auf die weiterführende Literatur verwiesen werden kann. Zu den bekanntesten Partizipationsmodellen zählen die Anwaltsplanung, der Planungsbeirat, das Bürgerforum und die Planungszelle. Es ist sicher kein Zufall, daß alle Modelle im kommunalen Entscheidungsbereich angesiedelt sind. Auf dieser relativ überschaubaren Ebene war das Nebeneinander von Plan-

losigkeit und planvoller Betonierungswut offenkundig, die Betroffenheit über die „Unwirtlichkeit unserer Städte“ (*Alexander Mitscherlich*) täglich erfahrbar und die „Politisierung der Stadtplanung“ (*Bauer u. a. 1971*) eine notwendige Konsequenz. Diese Entwicklung veranlaßte selbst gemäßigte Beobachter zu der Frage, ob das Prinzip der repräsentativen Demokratie in der Kommunalpolitik noch angebracht sei (vgl. *Riedl 1973: 207 ff.*).

5.1 Die Anwaltsplanung

Die Anwaltsplanung wurde in den USA als „advocacy planning“ theoretisch und praktisch entwickelt. Sicher ist dafür auch die anders geartete Rolle und das öffentliche Ansehen der Rechtsanwälte in Amerika maßgebend gewesen. Einzelne Anwälte wie z. B. *Ralph Nader*²⁷⁶ erlangten als Vertreter großer Bevölkerungsgruppen nationale Popularität.

Der Ausgangspunkt für die Anwaltsplanung ist die Feststellung, daß soziale Notlagen und Mißstände nicht allein auf individuelle Schuld, sondern häufig auf gesellschaftliche Ursachen zurückzuführen sind. In Analogie zum Gerichtsverfahren sollen deshalb im öffentlichen Planungsprozeß „unterschiedliche Standpunkte und Konzepte verfochten werden, wobei der Planungsanwalt die Interessen einer bestimmten Klientengruppe zu vertreten hätte“. (*Buse/Nelles 1975: 108*) Dadurch könnten auch sozial unterprivilegierte, in ihren Informations- und Artikulationsmöglichkeiten benachteiligte Gruppen in die Lage versetzt werden, eigene planerische Vorstellungen unter Berücksichtigung ihrer Interessen zu entwickeln und in den Entscheidungsprozeß einzubringen. Im Verfahren der öffentlichen Diskussion und Auseinandersetzung sollen die Vor- und Nachteile einzelner Vorschläge abgewogen und schließlich einer Entscheidung zugeführt werden. Hauptargumente für die Anwaltsplanung sind somit die allgemeine Positionsverbesserung unterprivilegierter Gruppen, der frühzeitige Zugang zu relevanten Informationen²⁷⁷ durch den Planungsanwalt, die formelle Gleichstellung der Kontrahenten im Diskussionsprozeß und die Transparenz des Entscheidungsverfahrens.

In Weiterentwicklung dieser Konzeption, wie sie insbesondere von *Paul Davidoff* (vgl. 1965) ausgearbeitet wurde, haben seine amerikanischen Landsleute *Lisa R. Paettie* (vgl. 1972) und *Sherry A. Arnstein* (vgl. 1972) die Rolle des Planungsanwalts radikalisiert. Dessen zentrale Aufgabe bestehe nicht nur in der Vermittlerfunktion zwischen Bürgern und Verwaltung, sondern in der Politisierung der benachteiligten Randgruppen mit dem Ziel, das bestehende Ungleichgewicht an Macht und Einfluß auszubalancieren.

Als ein entscheidender Mangel dieser Konzeption wird neben verfahrenstechnischen und rechtlichen Bedenken die begrenzte Übertragbarkeit auf die Verhältnisse der Bundesrepublik hervorgehoben (vgl. *Buse/Nelles* 1975: 109). Hier fehle eine klare, durch soziale Bindungen (Rasse, Slums, Wohnghettos) definierte Konfliktklinie zwischen Unterprivilegierten und Privilegierten. Daneben wird auf die Gefahr hingewiesen, daß der Planungsanwalt seine Schlüsselposition mißbraucht, „seine ‚Klienten‘ einschüchtern, bevormundet oder gar manipuliert“ (*Hendler* 1979: 17) und damit neue Abhängigkeitsverhältnisse schafft. Um dem vorzubeugen, wurde vorgeschlagen, die Stadtplaner abhängig zu machen von einem „über öffentliche Finanzen verfügenden Bürgerkomitee, das mit dem Recht zum Auftragsentzug ausgestattet ist“ (*Pffromm*, zit. nach *Hollihn* 1978: 139). *Buse/Nelles* verweisen auf zwei Vorbedingungen, ohne die die Funktion des Planungsanwalts nicht zum Tragen käme: „1. Als einer von vielen Interessenvertretern erscheinen seine Einflußmöglichkeiten recht gering; ihm müßte gegenüber etablierten Interessen mehr Einfluß zugestanden werden. 2. Die Finanzierung des Advokaten ist so zu gestalten, daß seine Unabhängigkeit gewährleistet ist.“ (1975: 110).

Auch unter Beachtung dieser Bedingungen werden nicht alle Probleme des Anwaltsmodells beseitigt. Die Ausweitung der Kompetenzen des Planungsanwalts auf formeller Ebene kann die informelle Absprache auf der Gegenseite, die Beeinflussung der Richter des Verfahrens oder die Zurückhaltung von Informationen kaum verhindern. Zwar kann die finanzielle Unabhängigkeit des Anwalts sichergestellt werden, doch entscheidender wäre die Garantie der Unabhängigkeit der „Richter“ als den Herren des Verfahrens. Diese werden jedoch aus der politischen Administration rekrutiert und können schwerlich von einer informellen Abhängigkeit wie auch von einer formellen Weisungsgebundenheit gegenüber übergeordneten Instanzen entbunden werden. Dieser Einwand wird durch einen Projektbericht zum Thema Anwaltsplanung des *Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* bestätigt. Neben dem Hinweis auf deutliche Erfolge bei der Anwaltsplanung in Darmstadt, Hannover und Wiesbaden findet sich auch die Einschätzung, daß „Anwaltsplanung notwendigerweise in Schwierigkeiten geraten muß, wenn sie nicht unmißverständlich als eine von Weisungen und anderen Aufträgen unabhängige Institution eingerichtet wird“. (*Institut Wohnen und Umwelt* o. J.: 89)²⁷⁸. Dazu wird sich jedoch eine Verwaltung nur in Ausnahmefällen oder aufgrund des massiven Drucks der Betroffenen bereithalten. Gerade im zweiten Fall bedarf es jedoch kaum eines Anwalts.

5.2 Die Gemeinwesenarbeit

Eine an die Idee der anwaltschaftlichen Vertretung angelehnte, wenn auch nicht am gerichtähnlichen Verfahren orientierte Form der Interessenvertretung ist die Gemeinwesenarbeit. Ähnlich wie beim Sozialarbeiter, der sich vor allem benachteiligten bzw. am Rande der Gesellschaft stehenden Einzelpersonen zuwendet, soll durch den Gemeinwesenarbeiter die Interessenvertretung von „ökonomisch und politisch schwachen Bevölkerungsgruppen“ (Hendler 1979: 17) gewährleistet werden. Interessenvertretung wird hierbei nicht allein als Bemühen um materielle Unterstützung verstanden. Der direkte und intensive Kontakt zwischen Problemgruppen und Gemeinwesenarbeitern soll vielmehr das Bewußtsein der Betroffenen erweitern und die benachteiligten Gruppen befähigen, ihre Forderungen wirksam im Sinne einer „Hilfe durch Selbsthilfe“ (v. Alemann 1977: 277) zu artikulieren. Die Rolle des Gemeinwesenarbeiters zielt damit nicht so sehr auf die advokatorische Interessenvertretung, sondern vielmehr auf eine beratende, ermutigende und aufklärerische Funktion.

Das Modell der Gemeinwesenarbeit wurde bislang vor allem in der Tradition der Community Organization und den Programmen der Community Development in den USA praktiziert und in die Niederlande übertragen (vgl. Boer/Utermann 1970). Hier wie dort stieß es auf das Wohlwollen und die Förderung durch staatliche Instanzen. Dagegen scheinen die Erfahrungen in der Bundesrepublik nahezulegen, daß sich dieses Konzept nicht durchsetzen kann. Der von Buse/Nelles vermutete Rollen- und Loyalitätskonflikt dürfte in einer stärker etatistischen Tradition größere Schwierigkeiten bereiten. Hollihn räumt dem meist von der Gemeinde angestellten Gemeinwesenarbeiter nur geringe Durchsetzungschancen ein, „da er im Konfliktfall gegen seinen eigenen Arbeitgeber antreten muß“ (1978: 155). Die im Dienst der Verwaltung betriebene Mobilisierung von Bürgern gegen die Verwaltung wird nicht nur die Identität des Gemeinwesenarbeiters einer Zerreißprobe unterziehen, sondern auch die administrative Bereitschaft und Kooperation für derartige Modellversuche in dem Maß erschweren, wie das Projekt an Wirksamkeit gewinnt.²⁷⁹

5.3 Neighborhood-Government

Ebenfalls aus den USA stammt das Partizipationsmodell des neighborhood-government bzw. der community control. Dieses Verfahren ist von dem Grundgedanken geleitet, möglichst viele kommunale Gemeinschaftsaufgaben dezentral und unter Beteiligung und Mitverantwortung der Bürger in möglichst kleinen Einzugsbereichen zu organisieren. Gewisse Parallelen hierzu finden sich in der Bundesrepublik in der verfaßten Institution der Bezirksräte und in den meist informellen Einrichtungen der sog. Stadtteilarbeit. Bisher wurden jedoch den Bezirksräten bzw. den Stadtteilgruppen keine weitreichenden Kompetenzen, somit auch kein relevanter Einfluß bei politischen Planungsprozessen eingeräumt. Ebenso hatte die Stadtteilarbeit primär den Charakter von Selbsthilfeaktionen. Ihr genuiner Ansatz liegt meist im kulturellen Bereich sowie in der Betreuung und Beratung sozial schwacher Gruppen in Form der Nachbarschaftshilfe. Für die Stadtteilarbeit wirkt sich die lokale Verankerung und die Unmittelbarkeit der Kontakte als entschiedener Vorzug aus.

Die Kleinräumigkeit der Einzugsbereiche von Stadtteilgruppen steht jedoch im Widerspruch zu der häufig erzwungenen Mobilität der Bewohner (z. B. lange Wege zwischen Wohnort einerseits und Arbeitsplatz, Behörden und Einkaufsmöglichkeiten andererseits), den großflächigen Planungsräumen und der zunehmenden Interdependenz verschiedener Politikbereiche. Somit werden Planungen auf immer höherer administrativer Ebene koordiniert und in ihren Prämissen entschieden (vgl. *Offe* 1972: 141).

Die Einschätzung, bei den Versuchen von neighborhood-government handle es sich um „politisch im wesentlichen folgenlose Auswirkungen einer Nostalgiebewegung“ (*Buse/Nelles* 1975: 105 f.), beruht m. E. auf einem zu engen Politikbegriff, der politische Relevanz mit direkter Einflußmöglichkeit auf konkrete Entscheidungen gleichsetzt. Es ist sicher richtig, daß durch eine administrative Dezentralisierung der Entscheidungsspielraum „in noch viel größerem Maße durch Vorentscheidungen auf höheren Ebenen beschränkt sein (wird)“ (ebd. 106), solange Dezentralisierung nicht machtpolitisch, sondern räumlich-organisatorisch begriffen wird. Gleichwohl gibt es Anzeichen dafür, daß die Überforderung höherer Entscheidungsinstanzen durch Komplexitätsprobleme wie auch durch die wachsende Entfremdung zwischen Entscheidungsträgern und Betroffenen vor Ort auf lange Sicht eine Dezentralisierung im Sinne des Subidiaritätsprinzips erzwingen werden (vgl. *Rich* 1980).

5.4 Planungsbeirat

Der Planungs- bzw. Sanierungsbeirat (vgl. *Herlyn* 1972: 240 ff.; *GEWOS GmbH* o. J.: 198 u. 312 ff.; *Borghorst* 1976: 92 ff.) ist ein Organ, das gemäß seiner Bezeichnung lediglich beratende Funktionen ausübt, somit keine Entscheidungskompetenzen innehat. Er kann diese Aufgaben entweder als eine Vertretung der gesamten Bürgerschaft einer Kommune bzw. eines Stadtbezirks oder aber als ein spezifisches Repräsentationsorgan der unmittelbar Betroffenen erfüllen. Diese bürgerschaftlichen Beiräte sind jedoch von reinen Expertengremien zu unterscheiden, welche ausschließlich wegen ihres Sachverständnisses, jedoch nicht aufgrund ihrer sozialen Bindung zu einer bestimmten Interessengruppe bestellt werden.

5.5 Das Bürgerforum

Bürgerforen, Planungsforen bzw. Stadtentwicklungsforen sind Institutionen zur Vertretung bürgerschaftlicher Interessen in kommunalen und regionalen Planungsprozessen. Sie sollen einen intensiven Informations- und Meinungsaustausch zwischen engagierten Einzelbürgern, Fachleuten, Vertretern von Vereinen, Verbänden und der Kommunalverwaltung gewährleisten, Defizite der Planung offenlegen und konstruktive Lösungsvorschläge erarbeiten.

Die praktischen, relativ langjährigen Erfahrungen in Bürgerforen haben einige grundlegende Mängel dieser Einrichtung verdeutlicht. Insbesondere das seit 1968 bestehende „Münchener Diskussionsforum für Entwicklungsfragen“ (Münchener Forum e. V.) als prominentes und auch wissenschaftlich stärker beachtetes Modell (vgl. *Hoffmann/Patellis* 1971: 54 ff.; *Naumann* 1972: 221 ff.; *Pflaumer* 1972: 225 ff.) hat gezeigt, daß die Struktur des Forums zu keiner repräsentativen Interessenvertretung führt (vgl. *Großhans* 1972: 110). Die formelle Mitgliedschaft von juristischen Personen und etablierten Organisationen, vor allem die Mitgliedschaft der Stadt München, hat die Dominanz der ohnehin privilegierten Interessengruppen verstärkt.²⁸⁰ Die großzügige finanzielle Unterstützung des Forums durch die Stadt München führte zu einer einseitigen Abhängigkeit und förderte damit das Wohlverhalten der Beteiligten. Die enge Verbindung zwischen planender Verwaltung und der durch ihren Beruf bzw. ihre Organisation mit Planungsfragen befaßten Personen bewirkte eine institutionelle Verfestigung und eine Distanz des Forums gegenüber der Bevölkerung. Die Entwicklung scheint dahin zu gehen, daß die politische Administration über die Auseinandersetzung mit

den in Bürgerforen vertretenen „Fachhonoratioren“ die Zustimmung für ihre Planungen einholt und sich damit einen Ruf als diskussions- und kooperationsbereiter Partner der Bürger sichert, ohne sich mit den von ihren Entscheidungen unmittelbar Betroffenen auseinandersetzen zu müssen.

5.6 Die Planungszelle

Besonders bemerkenswert im Hinblick auf das Strukturprinzip und das Auswahlverfahren der Beteiligten am Planungsprozeß ist die Planungszelle. Sie wurde von dem Soziologen *Peter Dienel* theoretisch entwickelt, 1971 vorgestellt²⁸¹ und zuletzt in einer ausführlichen Monographie (vgl. 1978) näher erläutert. Seit 1972 werden praktische Experimente mit Planungszellen im Bereich der Stadtplanung in verschiedenen Kommunen Nordrhein-Westfalens durchgeführt. Abschließende Ergebnisse liegen jedoch bis heute noch nicht vor.

Eine Planungszelle besteht nach *Dienels* Vorstellungen in ihrem Kern aus 25 Personen. Diese sollen nach einem Zufallsverfahren aus der gesamten Bürgerschaft einer Gemeinde oder eines bestimmten Einzugsbereichs gewählt und für drei Wochen von ihrer regulären Tätigkeit bei entsprechender Vergütung entbunden werden, um sich ausschließlich mit einem Planungsproblem zu befassen. Ein solches Gremium soll durch zwei professionelle Vertreter der einschlägigen Fachressorts der Administration und zwei Prozeßbegleiter unterstützt und angeleitet werden, um „in der zur Verfügung stehenden Zeit ... Bewertungs-, Kontroll- oder Planungsprobleme (zu) bearbeiten“. (1978: 74)

Die Planungszelle wurde für den Themenkreis Stadt-, Regional- und Landesplanung entwickelt, muß sich jedoch nicht notwendig auf dieses Feld beschränken. *Dienel* versteht die Planungszelle zunächst als Instrument der Entscheidungsvorbereitung im Sinne eines Beirats ohne eigentliche Entscheidungs- und Weisungskompetenzen. Allerdings schließt er die Möglichkeit einer Übertragung begrenzter Zuständigkeiten bei Bewertungs-, Planungs- und Kontrollfragen nicht aus. Seine Überlegungen beziehen sich nicht nur auf das Einzelexperiment, sondern auch auf den flächendeckenden Einsatz von Planungszellen in der Bundesrepublik. Hierbei rechnet er mit 144 000 Planungszellen pro Jahr und mit einem Kostenaufwand von rund 6 Mrd. DM (vgl. ebd., S. 147).

Die Übertragung der Planungsaufgabe soll verpflichtenden Charakter haben. Die Anforderungen richten sich nach dem üblichen Arbeitsalltag. Die Probleme werden der Gruppe vorgegeben. Sie sind so gestellt, daß sie in der zur Verfügung stehenden Zeit auch bearbeitet werden können. Das Auswahlverfahren der Beteiligten sieht keine Bevorzugung der von der Planung

Betroffenen vor, jedoch kann deren befristete Teilnahme etwa in Form eines Hearings realisiert werden. Weiterhin soll die Möglichkeit bestehen, mehrere Planungszellen zur Verbreiterung der Informationsbasis mit der selben Problemstellung zu beauftragen.

Der unkonventionelle Charakter dieses Modells und die auf den ersten Blick bestechenden Vorzüge verdienen eine nähere Betrachtung. *Dienel* hebt folgende Vorteile hervor: Generell soll die Planungszelle dazu beitragen, die Akzeptanz und Durchsetzungschance einer konkreten Maßnahme und das „Systemvertrauen“ in die politische Ordnung schlechthin zu erhöhen. Die spezifischen Vorteile dieses Modells sind nach *Dienel*

- gleiche Chancen zur Teilnahme innerhalb eines bestimmten Einzugsbereichs,
- Wegfall „kostspieliger Prozeduren, wie sie bei einer Selektion über Wahlen notwendig werden“ (1977: 437),
- breite Heterogenität der Gruppen hinsichtlich des Alters, der Berufe und der Schichtung,
- sachliche und personelle Unabhängigkeit der Beteiligten ohne Rücksicht auf persönlichen Aufstieg, Beförderung oder Wiederwahl,
- Sicherstellung der Motivation der Teilnehmer durch die „neuartige soziale Situation, interessante Aufgabenstellung und realistische finanzielle Vergütung“ (ebd., S. 438),
- Mitwirkung eines „breiten Potentials gesunden, informierten Menschenverstandes“ (ebd., S. 400) an der Problemlösung bei gleichzeitiger Entfaltung der Lernfähigkeit der Beteiligten,
- „Umverteilung der Tätigkeitschancen zwischen Politik, Verwaltung und Publikum“ (ebd., S. 443) durch den massenhaften Einsatz von Planungszellen,
- Schaffung eines symbolischen und psychologischen Drucks zur Bearbeitung unpopulärer Fragen,
- Signalwirkung für breitere Bevölkerungskreise,
- „Möglichkeit der Identifikation mit der Großgruppe ‚Staat‘“ (ebd., S. 446).

Die beeindruckende, nicht ganz vollständige Liste dieser Vorzüge schrumpft bei näherer Analyse in ihrer Zahl und Qualität. In der Sekundärliteratur zur Planungszelle werden einige Gegenargumente vorgetragen, die m. E. ergänzt und zugespitzt werden müssen. *Buse/Nelles* geben zu bedenken, daß die Kontrolleffekte der Planungszelle „in entscheidender Weise von der Information und Zuarbeit der Verwaltung abhängig sein werden. Das Potential für eine rasche Integration in verwaltungsseitig intendierte Bezüge und für die Manipulation der Beteiligung erscheint hoch.“ (1975: 103). Ein weiterer gewichtiger Einwand bezieht sich auf die Unverbindlichkeit der Vorschläge, die die Planungszelle ausarbeiten soll. Damit würde die Position der von der Planung unmittelbar Betroffenen in keiner Weise gestärkt (vgl. *Hollihn* 1978: 143). Eine formelle Kompetenzerweiterung in Richtung faktischer Entschei-

dungsbefugnis scheidet aus verfassungsrechtlichen Gründen aus, wie *Hendler* überzeugend dargelegt hat. Er kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, „daß eine solche Befugnis gegen das politische Egalitätsprinzip, das wahlbezogene Mandatsprinzip und den Grundsatz der politischen Verantwortlichkeit“ (1979: 25) verstößt.

Während verschiedene Autoren trotz dieser Kritikpunkte der Planungszelle als *Beratungsgremium* eine relative Erfolgsaussicht einräumen, muß m. E. auf weitere Schwächen des Modells hingewiesen werden (vgl. auch *Seeler/Spille* o. J.: 21). Die optimistische Annahme, die Motivation der Teilnehmer sei „sichergestellt“, wird schon durch *Dienels* eigenen Vorschlag einer *Teilnahmepflicht* relativiert.²⁸² Mag die Motivation bei den bisher auf freiwilliger Basis stattfindenden Experimenten gelten, so droht doch die Planungszelle in den von *Dienel* anvisierten Dimensionen zu einer Art „Planungspflicht“ umzuschlagen, die Parallelen zur Wehrpflicht aufweist.²⁸³ So ist es fraglich, ob eine durch Los bestimmte Hausfrau mit vier Kindern, ein mit komplizierten Fällen betrauter Facharzt oder ein der deutschen Sprache kaum mächtiger Gastarbeiter in einer Planungszelle mitarbeiten kann oder will. Es ist weiterhin fraglich, was geschehen soll, wenn jemand seine Planungstätigkeit schlicht verweigert. Und schließlich ist fraglich, welche Ergebnisse eine Planungsgruppe hervorbringt, die eventuell aufgrund ihrer zufälligen Konstellation oder des Zwangscharakters ihrer Tätigkeit der vorgegebenen Aufgabe mit Desinteresse gegenübersteht. Da *Dienel* den Teilnehmerkreis auf Personen zwischen 18 und 68 Jahren beschränken möchte, sind bereits Verfassungsklagen von Greisen abzusehen. Eine Mitarbeit auf freiwilliger Basis wiederum hätte zur Folge, daß gerade das Grundanliegen des Modells, d. h. die Bildung einer heterogenen Gruppenstruktur, durch die Zufallsauslese der Teilnehmer entfiel. Freiwillige Planungsgruppen würden wohl durch die in ihrem Beruf leicht abkömmliche, an Planungsfragen besonders interessierte oder egoistische Zwecke verfolgende Bürger dominiert. Ohnehin ist zu befürchten, daß eine formell gesicherte soziale Heterogenität der Gruppe bereits nach wenigen Tagen von einer informellen Hierarchie überlagert wird, wobei sich nach den Erfahrungen der Sozialpsychologie und der Gruppendynamik beredte, hochinformierte und hochmotivierte Teilnehmer als dominierend erweisen.

Auch die sachliche und personelle Unabhängigkeit der Verfahrensteilnehmer kann schwerlich sichergestellt werden. Wahrscheinlich ist zumindest eine starke Abhängigkeit der Laien von den zugeordneten Verwaltungsfachleuten und Prozeßbegleitern, die aufgrund ihrer Professionalität, ihres problemspezifischen Informationsvorsprunges und der Kontinuität ihrer Tätigkeit die Vorgänge an sich ziehen werden. Ob schließlich durch den Einsatz zahlreicher Planungszellen die Tätigkeitschancen zwischen Politik, Verwaltung und Publikum umverteilt werden, ist vor allem eine Frage der realen Einflußmöglichkeiten. Strukturelle (Informationsabhängigkeit von der Ver-

waltung) und verfassungsrechtliche Schranken werden kaum durch den guten Willen aller Beteiligten im Planungsprozeß aufgehoben werden können.

Damit reduziert sich die Planungszelle tendenziell auf ein Gremium, das fallweise interessante Lösungsvorschläge anbieten und auf soziale Folgeprobleme hinweisen kann. Die Vorteile einer zufallsbedingten und damit heterogenen Zusammensetzung erweisen sich als begrenzt, eine Teilnahmeverpflichtung als undurchführbar. Die freiwillige Teilnahme wiederum verkehrt den Effekt der Zufallsauslese in das Gegenteil. Es bleibt im wesentlichen das Angebot, sich freiwillig und gegen eine Vergütung an öffentlichen Planungsprozessen beratend zu beteiligen. Genau diese Rolle spielen — wenn auch unbezahlt — die Teilnehmer an Bürgerforen, wenn auch nicht im Rahmen einer exakten Aufgabenstellung und eines zeitlich begrenzten Full-Time-Jobs. Werden jedoch in diesen zuletzt genannten Bedingungen die entscheidenden Merkmale der Planungszelle gesehen, so bieten sich gleichwertige Lösungen an. Ebenso wäre denkbar, daß Kommunalverwaltungen Seminare und Planspiele ausschreiben, die als eine Variation des Bildungsurteils institutionalisiert werden könnten.

5.7 Zusammenfassung

Die hier betrachteten Modelle der Bürgerbeteiligung bieten insgesamt wenig Anlaß zu optimistischen Einschätzungen, wie die zögernde praktische Verwirklichung lehrt. Wenn auch weitere empirische Erfahrungen — vor allem mit der Planungszelle — noch abzuwarten sind, so zeigen sich doch rechtliche und praktische Grenzen von Partizipationsformen, die über die Diskussion von Vorschlägen und die Weitergabe von Empfehlungen hinausreichen.

Administrative Instanzen verhalten sich gerade gegenüber den Modellen aufgeschlossen und kooperativ, die ihnen ohnehin durch deren personelle Zusammensetzung und geringe Kompetenzen maximale Entscheidungs- und Handlungsfreiheit belassen, wie die Beispiele Bürgerforum und Planungsbeirat zeigen. Umgekehrt läßt sich feststellen, daß das Modell der Anwaltsplanung oder der Gemeinwesenarbeit auf große Zurückhaltung stößt, sobald damit den Betroffenen größere Einflußchancen und eine wirksame Interessenvertretung eingeräumt werden. Auch das Modell der Planungszelle, von seinem Urheber zuweilen als eine „Bürgerinitiative der dritten Generation“ stilisiert, muß als äußerst fragwürdig gelten, zumal die dabei vorgesehene Planungspflicht eher auf das schlichte Gegenteil einer Bürger„initiative“ verweist.

Gleichwohl ist es bemerkenswert, daß sich zumindest bei einzelnen Vertretern der politischen Administration ein Bewußtseinswandel abzuzeichnen beginnt. So charakterisierte der parlamentarische Staatssekretär des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, *Dietrich Sperling*, die Bürgerbeteiligung als „eine ‚Bringschuld‘ der Verwaltung gegenüber dem Bürger“, wenn auch mit dem Zusatz, hierbei handle es sich um „eine Sache, die die meisten Verwaltungen nur langsam lernen wollen“.²⁸⁴

Der relative Mißerfolg dieser Modelle unterstreicht indirekt die praktische Bedeutung der von politischen Repräsentanten meist öffentlich anerkannten, im konkreten Fall jedoch vielfach ungeliebten und diskreditierten *Bürgerinitiativen*. Diese ließen sich bislang kaum in den Rahmen solcher Modelle integrieren. Bürgerinitiativen haben eine völlig andere Qualität und eine ungleich größere Bedeutung. Deshalb ist es auch wenig sinnvoll, sie in eine Reihe mit den angedeuteten Partizipationsformen zu stellen, wie es manche Autoren versuchen (vgl. *Offe* 1972: 141; *Borghorst* 1976: 89; *Hollihn* 1978: 155 ff. und 276; *Hendler* 1979: 18).

6. BÜRGERINITIATIVEN IM POLITISCHEN PROZESS

Während der Schwerpunkt der bisherigen Analyse (mit Ausnahme des letzten Kapitels) bei den allgemeinen Voraussetzungen von Planung und Partizipation lag, soll im folgenden Kapitel der Stellenwert der Bürgerinitiativen im gesamtpolitischen Spektrum wie auch im Planungsprozeß geklärt werden. Die Untersuchung beschränkt sich auf die Bundesrepublik. Sie muß von ihrem Ansatz her das Phänomen auf einer aggregierten Ebene aufgreifen, um sich nicht in Einzelfällen zu verlieren. Hierbei wird das Konzept der sozialen Bewegung eine wichtige Funktion haben. Nach einigen Bemerkungen zum Stand der Literatur wird zunächst eine begriffliche, dann eine historisch-analytische und schließlich eine systematische Interpretation des Phänomens Bürgerinitiative versucht, um auf dieser Grundlage seine politische und soziale Bedeutung einschätzen zu können.

Die Literatur zum Thema Bürgerinitiativen beschränkte sich bis etwa 1976 überwiegend auf essayistische oder exemplarische Darstellungen. Daneben wurde seit 1972/73 eine Reihe von empirischen Erhebungen (Befragungen) durchgeführt, deren Aussagekraft jedoch aus noch zu erläuternden Gründen nicht allzu hoch veranschlagt werden kann. Erst innerhalb der letzten Jahre entstanden mit den Arbeiten von *Peter C. Mayer-Tasch*, *Ottheim Rammstedt*, *Friedhart Hegner*, *Bernd Guggenberger* u. a. historisch-analytisch angelegte Studien, die sich zwar nicht mit der Ausrichtung dieser Untersuchung decken, aber damit doch in gewisser Weise korrespondieren. Die Analyse bezieht sich auf Bürgerinitiativen als Erscheinungsform einer bestimmten sozialen Bewegung. Damit ist der Ansatz hinreichend konkret, um den Zusammenhang von Planung und Partizipation historisch-analytisch zu belegen, aber zugleich abstrakt genug, um Bürgerinitiativen auch als Ausdruck und Träger eines umfassenden antimodernistischen Protests in den Blick zu bekommen.

6.1 Terminologische und analytische Anmerkungen

Die Feststellung von *Mayer-Tasch*, der Terminus Bürgerinitiative sei neu, das Phänomen jedoch uralte (vgl. 1976: 7), verfehlt den spezifischen historischen Charakter dieser Erscheinung. So gesehen gehörten in der Tat die altgriechischen Scherbengerichte wie das Internationale Rote Kreuz in diesen Zusammenhang. Der Autor spricht deshalb konsequent von einer historisch abgrenzbaren Bürgerinitiativbewegung, ohne allerdings die Kategorie der sozialen Bewegung weiter zu reflektieren. Hier soll versucht werden, die Begriffe Bürgerinitiative und soziale Bewegung zu umreißen, ohne dabei eine positivistische, zur Formel geronnene Definition anzustreben.

6.1.1 Zum Begriff Bürgerinitiative

Die vorliegenden Versuche, das Phänomen Bürgerinitiative auf den Begriff zu bringen, sind meist empirisch-deskriptiv orientiert. Daneben finden sich aber auch normativ angeleitete Bestimmungen.

Claus Offe, der sich bereits relativ früh um eine sozialwissenschaftliche Analyse von Bürgerinitiativen bemüht hat, definiert diese durch den Inhalt bzw. Bereich ihres Handelns und die Wahl ihrer Aktionsformen. Ziel sei nicht die Veränderung der „betrieblichen Produktions- und Herrschaftsverhältnisse selbst“, sondern die Beeinflussung der „Rahmenbedingungen, unter denen die Reproduktion des Lebens steht“ (1972 a: 161). Da der Arbeitskraft „nicht mehr an Lebenschancen und Bedürfnisbefriedigung“ zugestanden wird, „als was zu ihrer Verwertung im Produktionsprozeß erforderlich ist“ (ebd.), seien ihre Lebens- und Reproduktionsbedingungen systematisch vernachlässigt. Folglich richteten sich die Aktionen von Bürgerinitiativen „auf eine Verbesserung der *disparitären* Bedürfnisbereiche ... (d. h. also auf die Bereiche, in denen die Arbeitskraft und das Leben nicht durch individuelle Kaufakte, sondern kollektiv reproduziert werden: Wohnung, Verkehr und Personentransport, Erziehung, Gesundheit, Erholung usw.)“ (ebd.).

Die Aktionen der Bürgerinitiativen sieht *Offe* dadurch charakterisiert, daß sie über Formen kollektiver Selbsthilfe hinausgehen und sich nicht allein darauf beschränken, offizielle Instanzen zu mobilisieren. Vielmehr bringen sie „Formen der Selbstorganisation der unmittelbar Betroffenen hervor, die ebenso wie ihre Aktionsformen im System der politischen Institutionen nicht vorgesehen sind“ (ebd.).

Auf dem Hintergrund seines Politikverständnisses und seiner strategischen Einschätzungen unterscheidet *Offe* zwischen zwei Grundformen von Bürgerinitiativen. Auf der einen Seite stehen die von sozial privilegierten Schichten getragenen, jedoch „politisch belanglosen Formen kollektiver Selbsthilfe“ (ebd., 162) im Rahmen genossenschaftlicher Dienstleistungsbetriebe. Auf der anderen Seite finden sich „politisch folgenreiche Bürgerinitiativen“ (ebd.). Deren Anliegen bestünde nicht in der Artikulation schichtspezifischer Interessen. Die Besonderheit ihrer Aktionsformen liege in der „Kombination von Verhandlungsstrategien mit kalkulierten Gewaltakten. Diese Kombination sowie die die *Radikalität* und *Kurzfristigkeit* der Forderungen sind die *einzig* Mittel, mit denen verhindert werden kann, daß Bürgerinitiativen zu Scheingefechten auf dem falschen Terrain verkümmern“ (ebd., S. 165 f.).

Mayer-Tasch hat darauf hingewiesen, daß *Offes* Kriterium der politischen Relevanz beliebig verfügbar sei; daß auch die als politisch belanglos bezeich-

neten Aktionsformen in aller Regel eine Auseinandersetzung mit Behörden zur Vorgeschichte oder zur Folge hätten und sich keineswegs „im Vakuum politischer Belanglosigkeit“ (1976: 13) abspielten; daß schließlich *Offes* Bestimmungen der Ansatzpunkte und Aktionsformen von Bürgerinitiativen eine unzulässige deskriptive wie normative Verengung darstellten.

Ogleich mir diese Kritik überzogen zu sein scheint, bleibt doch der Eindruck, daß *Offes* Ausführungen noch zu sehr dem Eindruck und dem aktivistischen Politikbegriff der Studentenbewegung verhaftet sind. Die erweiterte Perspektive, die *Mayer-Tasch* fordert, ließe sich gerade durch die Entwicklung der Bürgerinitiativen in den letzten Jahren rechtfertigen. Hierbei zeigt sich, daß *Offes* Gegenüberstellung von den als „Perversion“ denunzierten Formen kollektiver Selbsthilfe und den „politisch folgenreichen“ Bürgerinitiativen häufig eine Abfolge von zwei Entwicklungsstadien darstellt, welche ein und dieselbe Gruppe durchläuft.

Auch die vermeintlich unpolitischen Selbsthilfeaktionen können einen politisierenden Effekt haben, sobald die administrativ wie politisch gesetzten Barrieren solcher Bemühungen, aber auch die strukturellen Versorgungslücken und Versäumnisse, erkennbar werden. Damit wird ein kritisches Potential mobilisiert, das meist die Grenzen einer borniert-partikularen Interessenvertretung überwindet. Schließlich ist auch die zunehmende affektive und organisatorische Einbindung der Einzelgruppen in die Bürgerinitiativbewegung ein Faktor von politischer Tragweite, wie nicht zuletzt die verstörten Reaktionen von Parteisprechern und politischen Entscheidungsträgern zeigen.

Eine völlig gegensätzliche Auffassung vertritt *Manfred Hättich*. Gewinnt *Offe* sein Kriterium für die Unterscheidung von politisch folgenlosen und „eigentlichen“ Bürgerinitiativen, deren Erfolg er durch die Radikalität der Mittel garantiert sieht, durch die Frage, was diese Gruppen „für eine sozialistische Transformation des spätkapitalistischen Systems beitragen können“ (1972 a: 161), so erhebt *Hättich* eine normative Interpretation des Begriffs „Bürger“ zum entscheidenden Maßstab: „Bürgerbewußtsein schließt eigentlich immer das Denken an die Mitbürger und das Gemeinwesen ein ... Geht man von dem angedeuteten Bürgerbewußtsein aus, dann wird deutlich, daß Bürgerinitiativen, die von Gewaltaktionen begleitet sind oder in solche ausarten, den Namen zu Unrecht tragen.“ (1978: 6)

Das Kriterium der Gewaltlosigkeit mag zur Definition herangezogen werden und kommt damit dem Selbstverständnis fast aller Bürgerinitiativen entgegen. Es ist jedoch zu unspezifisch angesichts der pauschalen Verwendung eines Gewaltbegriffs, der zwischen physischer Gewalt, struktureller Gewalt und zivilem Ungehorsam nicht zu unterscheiden weiß. Ebenso undifferenziert und inhaltsleer ist der Begriff des Gemeinwohls, wie er bei *Hättichs* Interpretation des „Bürgers“ oder *Rasehorns* Definition anklingt: „Bürger-

initiativen sind autonome, spontane, aktionsbereite und projektorientierte Vereinigungen, die über das Partikularinteresse ihrer Mitglieder hinaus auf das Gemeinwohl motiviert sind.“ (1975: 314)

Die Berufung auf ein nicht näher erläutertes Gemeinwohl gehört — ebenso wie für andere Interessengruppen — zum taktischen Instrumentarium oder auch zum wohlverstandenen Anliegen der Bürgerinitiativen, erweist sich jedoch im Sinne eines definierenden Merkmals als untauglich. Zudem ergeben sich Schwierigkeiten bei der Einordnung von Bürgerinitiativen, welche explizit ein partikulares Interesse aus altruistischen Motiven bzw. in advokatorischer Funktion wahrnehmen, oder aber durchaus relevante Gemeinwohlinteressen artikulieren (z. B. Schutz von Erholungsräumen), faktisch jedoch dem Motto des Sankt-Florian-Prinzips („... verschon' mein Haus, zünd' andere an“) folgen.

Heinz Grossmann hebt nicht auf die Qualität, sondern vielmehr auf das Anspruchsniveau der Zielsetzung von Bürgerinitiativen ab. Er definiert diese im Gegensatz zu den herkömmlichen Organisationen der Parteien und Gewerkschaften als „Zweitorganisationen“²⁸⁵ mit relativ begrenzter Programmatik. Damit wird auf einen bemerkenswerten, wenn auch zunehmend an Gültigkeit verlierenden Aspekt aufmerksam gemacht (vgl. *Rasehorn* 1975: 317).

Am tragfähigsten erscheinen die Definitionsversuche, die auf die besonderen Organisationsformen und Mittel der Bürgerinitiativen abzielen. So formuliert etwa eine Berliner Forschungsgruppe, Bürgerinitiativen seien eine „bürgerliche Form sachlich, zeitlich und sozial begrenzter kollektiver Selbstorganisation zur unmittelbaren öffentlichen Durchsetzung von Partizipation an Entscheidungsprozessen“ (*Lange* u. a. 1973: 286). Sieht man einmal von der Trivialität ab, daß alle sozialen Organisationen den genannten Begrenzungen unterliegen, so sind hier als wesentlich erscheinende Gesichtspunkte die Öffentlichkeit, die Unmittelbarkeit und der Selbsthilfecharakter der Partizipationsbemühungen hervorzuheben. In ähnlicher, wenn auch extensiverer Auslegung definiert *Mayer-Tasch* Bürgerinitiativen als „spontan ins Leben gerufene, von einer mehr oder weniger losen Organisation getragene Gruppierungen von (Staats-)Bürgern ... , die aus einem konkreten Anlaß oder im Zeichen einer allgemeineren Zielsetzung zu Selbsthilfeaktionen schreiten und (oder) — auf kommunaler, regionaler und überregionaler Ebene — Einfluß auf politische Willensbildungsprozesse zu gewinnen suchen.“ (1976: 14)

Diese Fassung erscheint trotz ihrer relativen Unbestimmtheit als Arbeitsdefinition am brauchbarsten.²⁸⁶ Sie spiegelt, ähnlich wie die häufig vorgelegten Auflistungen von verschiedenen Erscheinungsbildern an Stelle einer zusammenfassenden Definition, die Schwierigkeiten, ein Phänomen auf den Begriff zu bringen, das einen relativ geringen Institutionalierungsgrad aufweist, flexibel auf einen Wandel äußerer Bedingungen reagiert, in zahlreichen Politikbereichen angesiedelt ist und schließlich aufgrund seiner aktuellen Dynamik keine abschließende historische Beurteilung erlaubt.

6.1.2 Das Konzept „soziale Bewegung“

Im deutschsprachigen Raum haben sich vor allem *Ottheim Rammstedt* und *Friedhart Hegner* darum bemüht, ein Ablaufs- und Erklärungskonzept sozialer Bewegungen zu entwickeln und auf die Bürgerinitiativen zu beziehen. Der von *Rammstedt* in einer ausführlichen Monographie entfaltete Begriff soll hier nur in seiner verdichteten Form, ergänzt durch wenige Anmerkungen, wiedergegeben werden: „*Unter sozialer Bewegung soll ein Prozeß des Protests gegen bestehende soziale Verhältnisse verstanden werden, ein Prozeß, der bewußt getragen wird von einer an Mitgliedern wachsenden Gruppierung, die nicht formal organisiert zu sein braucht.*“ (1978: 130).

Für unseren Zusammenhang erscheinen die erläuternden Hinweise bedeutsam, daß

- sozialen Bewegungen eine Krise zugrundeliegt, deren Ursachen „in den Strukturen und den funktionalen Differenzierungen kapitalistischer Systeme“ (ebd., S. 138) zu suchen sind. Als Krise gilt eine soziale Situation, in der auf ein systembedingtes Ereignis (also keine Katastrophe) nicht problemlösend reagiert wird oder werden kann (vgl. ebd.),
- die Krise als kollektive Bedrohung erfahren wird, die weder durch individuelle Strategien noch durch die institutionalisierten und routinisierten Formen sozialer Organisation abzuwenden ist,
- soziale Bewegungen sich auf politisch relevante Strukturen oder Ereignisse richten und somit „partikular das soziale Ganze gegen partikuläre Interessen durchsetzen“ (1977: 454) wollen,
- die den Mitgliedern bewußten Motive und der propagierte Zweck der sozialen Bewegung untrennbar verbunden sind und
- soziale Bewegungen einer Entwicklungsdynamik folgen, die bei erfolgreichem Durchlaufen meist mit der Institutionalisierung und damit der Auflösung der Bewegung endet.

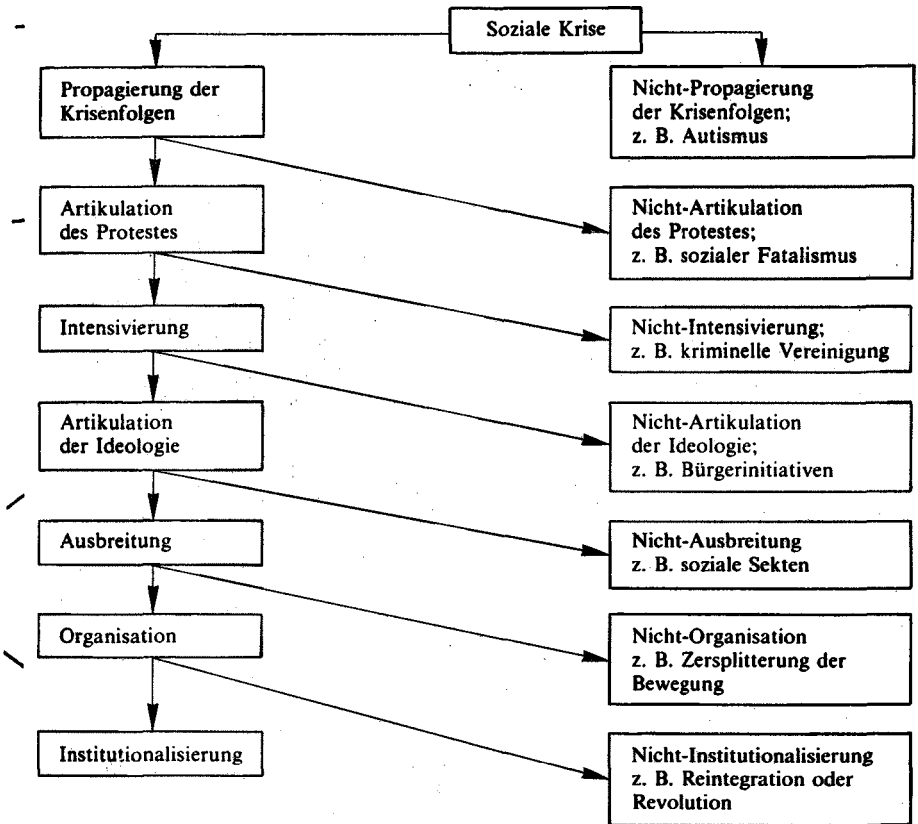
Rammstedt beschreibt das Verlaufsmodell sozialer Bewegungen in sieben Phasen (vgl. 1977: 454 ff.; 1978: 137 ff.), die hier nur durch knappe Stichworte erläutert werden:

1. Propagierung der Krisenfolgen (Hinwendung an die Öffentlichkeit; Bekundung eigener Ohnmacht; Appell an Mitgefühl und soziale Gerechtigkeit; Polarisierung von „wir“ (Betroffene, Beherrschte usw.) und „sie“ (Nicht-Betroffene, Gleichgültige, Herrscher usw.).
2. Artikulation des Protests (Steigerung des Protestinhalts; Variation der Protestformen im Rahmen der Legalität; wachsende Stärke; Bewußtsein spezifischer Betroffenheit; Selbstbezeichnung als Bewegung).

3. Intensivierung (Protest wird zu einer öffentlichen Frage; Drängen auf Parteinahme; Verallgemeinerung des Konfliktthemas als inhaltliches Kriterium der Herrschaftslegitimation; nach Ablehnung durch das herrschende System zunehmende Störung des öffentlichen Alltags).
4. Artikulation der Ideologie (Entwurf eines widerspruchsfreien Zukunftsbildes, einer Ideologie zur generellen Sinnggebung und sozialen Abgrenzung; Krisenverstärkung durch Mißachtung sozialer bzw. legaler Regeln; Berufung auf den Freiheitsgedanken als Bedingung der Entfaltung der Bewegung und als Voraussetzung einer „Befreiung“).
5. Ausbreitung der sozialen Bewegung (Massenmobilisierung durch Propagierung der Ideologie; Polarisierung zur herrschenden Rationalität; Übergang von spontanen Massendemonstrationen zur systematischen Ursachenbekämpfung; erzwungene Interaktion zwischen Herrschenden und Beherrschten).
6. Organisation (Ausdifferenzierung der Bewegung in ein quasi-professionelles Zentrum und in eine Peripherie; problemorientierte, nicht formalisierte Aufgabenteilung; Peripherie dient Zentrum als personelle und monetäre Ressource; „Verdinglichung“ der Basis; Kristallisation einer Führungsgruppe).
7. Institutionalisierung (Überlagerung der persönlichen Interaktion und sozialen Organisation durch eine formale Organisation; Identitätsverlust als soziale Bewegung durch die Entkoppelung von Motiv und Zweck; Formalisierung der Mitgliederrolle unter Vorordnung des Zwecks; Aufgabe des Anliegens als realisierbares Ziel; wechselseitige Beeinflussung und Anpassung von sozialen Strukturen und institutionalisierter „Bewegung“).

Rammstedt betont, daß soziale Bewegungen keineswegs zwangsläufig diese Stufenfolge durchlaufen, um mit ihrer Integration zu enden. Sie können ebenso auf jeder Stufe ihr Ziel erreichen, stagnieren, verpuffen oder in eine Sackgasse geraten. Diese möglichen Äquivalente zu den beschriebenen Phasen, die zugleich das „vorzeitige“ Ende der sozialen Bewegung besiegeln, werden durch die rechte Spalte des nachfolgenden Schemas illustriert:

Ablaufdiagramm „soziale Bewegung“*



*Quelle: Rammstedt (1977: 469)

Dieses Ablaufmodell hat zunächst ein hohes Maß an Plausibilität und innerer Logik für sich. Allerdings lassen sich bereits bei der Prüfung der Prämissen und der unsystematischen Zuordnung verschiedener sozialer Bewegungen einige Bedenken formulieren.

Karl-Werner Brand kritisiert die allzu enge Grundlegung eines Krisenbegriffs, welcher am Konzept der ökonomischen Deprivation (hier: Arbeitslosigkeit) entwickelt wurde und auf die inhaltliche Bestimmung der ersten Phasen durchschlage. Weiterhin unterstelle das Modell einen Idealtypus des politisch loyalen und sozial integrierten Bürgers, der erst im Gefolge einer konkreten, bedrohenden Problemlage in einen gesellschaftlichen Polarisierungsprozeß einbezogen würde. Die lose Verbindung verschiedener, sich ungleichzeitig entwickelnder Protestbewegungen wie auch die Rolle von politisch und ideologisch bereits stark profilierten Subkulturen bliebe jedoch ausgeblendet. Schließlich zeige sich in der Fixierung auf die institutionelle Konfliktlösung ein verengter Politikbegriff, der allenfalls für jene soziale Bewegungen gelte, die sich in demonstrativer Weise auf den Staat als Adressaten bezögen. Dies treffe zwar für die Bürgerinitiativen, jedoch kaum für die Alternativbewegung²⁸⁷ zu (vgl. 1981: 45 ff.).

Dem können einige Einwände hinzugefügt werden. *Rammstedt* löst sich weitgehend von konkreten Protestinhalten und historischen Situationen und läuft damit Gefahr, der architektonischen Faszination und Logik seines eigenen Modells aufzusitzen. Wohl um der Klarheit und Einfachheit seines Konstrukts bleiben die sozialen Mit- und Gegenspieler von Protestbewegungen unberücksichtigt; werden Widersprüche auf die Polarität von Herrschenden und Beherrschten reduziert; wird lediglich die Dynamik des sozialen Konflikts, jedoch nicht seine sachstrukturelle Dimension (z. B. ökonomischer Zusammenbruch) thematisiert; verbleiben die Reaktionen der „Herrschenden“ im Rahmen eines simplen Reiz-Reaktions-Schemas.

Widersprüchlich bleibt auch die Bestimmung der letzten Phase, von der einerseits behauptet wird, „daß die Zwecksetzung der Bewegung als realisierbares Ziel aufgegeben werden muß“ (1980: 467), die jedoch zugleich auch durch eine Wandlung und Anpassung des Systems an die Bewegung gekennzeichnet sein soll (vgl. ebd., 468). So läßt sich z. B. die Frage aufwerfen, ob der deutsche Faschismus im Zuge seiner Institutionalisierung wirklich seine Zielsetzung aufgeben mußte.

Weiterhin ist zweifelhaft, ob soziale Bewegungen notwendig die Folge der angegebenen Stufen durchlaufen. Geheimbünde, Nationalsozialismus oder Studentenbewegung dürften bereits vor der von *Rammstedt* angegebenen Phase eine Ideologie ausgebildet haben. Separatistische Bewegungen können über eine formale Organisation verfügen, ohne bereits der Integration anheim zu fallen. Sie müssen ebensowenig ihr Interesse als das des sozialen Ganzen ausgeben. Andere Bewegungen wiederum (z. B. die Züricher Jugendrevolte) schwenken nahezu bruchlos auf militante Formen der Konfrontation ein, ohne jemals eine Massenbasis erlangt zu haben oder darin ein wichtiges Ziel zu sehen.

Trotz dieser Bedenken erscheint es fruchtbar, dieses Konzept auf die Bürgerinitiativbewegung anzuwenden. Damit wird, entgegen der Ansicht von *Uwe Thaysen*²⁸⁸, unterstellt, daß hier von einer sozialen Bewegung gesprochen werden kann, wie der nächste Abschnitt zeigen wird.

In Fortführung des Konzepts von *Rammstedt* hat *Hegner* vorgeschlagen, die Bürgerinitiativbewegung an Hand einer um mehrere Dimensionen erweiterten Systematik zu untersuchen. So differenziert er nicht nur zwischen verschiedenen Ablaufphasen, sondern versucht diese auf die Ebenen (a) individuelle Angehörige von Bürgerinitiativgruppen, (b) Bürgerinitiativ-Gruppen als soziale Beziehungsgeflechte und (c) gesellschaftliches Umfeld von Bürgerinitiativgruppen zu beziehen. Um dagegen die spezielle Frage nach den Entstehungsbedingungen von Initiativ- und Protestgruppen zu klären, unterscheidet er zwischen ortsspezifischen Auslösebedingungen, konkreten Entstehungsbedingungen (z. B. Mängellagen) und generellen Rahmenbedingungen (z. B. Verfaßtheit der Gesamtwirtschaft), um diese drei Bedingungs Ebenen wiederum auf drei Typen von Wirkkräften (gesamtgemeinschaftliche, interpersonale und intrapersonale Hintergrundmerkmale) zu projizieren.

Wendet man die bislang vorliegenden empirischen Untersuchungsergebnisse auf diese Systematik an, so kommen die Lücken und Leerstellen solcher Studien deutlicher in den Blick. Die konkrete Ausführung dieser Systematik könnte auch die Schwäche vieler vorliegender Interpretationen vermeiden, welche häufig von generellen Rahmenbedingungen und gesamtgemeinschaftlichen Hintergrundmerkmalen eine *unvermittelte* Verbindungslinie zu lokalen Protestaktionen und individuellen Motivlagen ziehen.

Ein derart komplexer Untersuchungsansatz sprengt allerdings den Rahmen dieser Arbeit. Dennoch können einige der von *Rammstedt* und *Hegner* gewonnenen Fragestellungen und Zwischenergebnisse sinnvoll in ein historisch-analytisches Untersuchungskonzept eingebracht werden.

6.2 Die Entwicklungsdynamik der Bürgerinitiativbewegung

In diesem Abschnitt wird versucht, die historische Entwicklung der Bürgerinitiativbewegung als eine Abfolge mehrerer qualitativ unterscheidbarer Phasen zu analysieren. Abgesehen von *Hegner*, der eine idealtypische Systematik für die Entstehung von Initiativ- und Protestgruppen ausgearbeitet hat (vgl. 1980: 107 f.), wurden historisch konkretisierte Entwicklungskonzepte bislang von *Rammstedt* (vgl. 1980: 493 ff.), *Guggenberger* (vgl. 102 ff.) und *Rucht* (vgl. 1980: 80 ff. und 1981) vorgelegt.

Schema: *Entwicklungsphasen der Bürgerinitiativbewegung*

Zeitverlauf	Guggenberger	Rammstedt	Rucht
ca. 1967		1. Propagierung der Krisenfolgen	1. Nebeneinander von Ein-Punkt-Aktionen
1973	1. pragmatische Einzelfallanalyse	2. Artikulation des Protests	2. Formierung als soziale Bewegung – organisatorische Verflechtung – thematische Erweiterung – Radikalisierung des Protests
1975	2. theoretische Aufarbeitung des Problemspektrums		
1976		3. Intensivierung	
1977	3. programmatische Phase	4. Artikulation der Ideologie	3. Suche nach Alternativen – parlamentarischer Weg – außerparlamentarische Aktion – Gegenentwürfe – neuer Lebensstil – strategische Unsicherheit
1978	4. organisatorische Phase		
1980			

Der schematische Überblick zeigt, daß sich diese Phasen nur teilweise entsprechen. Ich werde im folgenden mein Konzept, das im wesentlichen auf der strategischen Entwicklungsdynamik der Bürgerinitiativen beruht, ausführlicher darstellen. Dabei gehe ich nicht oder nur implizit auf die Abweichungen zu anderen Interpretationsmustern ein. Relativ groß sind die Übereinstimmungen mit *Rammstedt*, obgleich er teilweise andere Akzente setzt. Auch *Guggenbergers* Phasenkonzept ist durchaus plausibel. Allerdings ist die Charakterisierung der vierten Stufe als „organisatorische Phase“ irreführend. Die organisatorische Formierung der Bürgerinitiativbewegung erfolgte wesentlich früher. Allenfalls könnte von einer parteipolitischen Formierung gesprochen werden. Damit würde allerdings einer von mehreren, parallel verlaufenden Prozessen überbetont.

Mit der hier vorgeschlagenen Stufenfolge sollen nur grobe Entwicklungslinien bezeichnet werden, die die Trends in verdichteter Form wiedergeben, jedoch nicht sämtliche Bürgerinitiativen betreffen. So können einzelne Ini-

tativen dieser Phasen in rascherer Folge durchlaufen, andere können auf der ersten Stufe verharren, gleich zu welchem Zeitpunkt sie sich gebildet haben. Wiederum andere können bereits mit ihrer Entstehung beim Entwicklungs- und Diskussionsstand der dritten Phase anknüpfen.

6.2.1 Das Nebeneinander von Ein-Punkt-Aktionen

Die ersten Bürgerinitiativen²⁸⁹ formierten sich während der Zeit der Großen Koalition, die zugleich mit einer enormen Ausweitung der außerparlamentarischen Opposition verbunden war. Die Studentenunruhen waren bahnbrechend. Die spontanen, aus einer antiautoritären Haltung geleiteten Protestaktionen (z. B. Sitzstreiks) und die Selbsthilfeeinrichtungen (z. B. Kinderläden) hatten für viele Bürgerinitiativen Modellcharakter und waren insofern von Bedeutung, als sie die konventionellen Bahnen politischer Interessenvertretung verließen. Die Forderungen und Handlungen der revoltierenden Studenten bewegten sich auf einer Stufe der Radikalität, die die Aktionen der Bürgerinitiativen dieser Zeit als gemäßigt erscheinen ließ. Somit kann die Studentenbewegung durchaus als „erster Vorreiter“ (*Mayer-Tasch* 1976: 9) der Bürgerinitiativbewegung bezeichnet werden, obwohl sich hierbei keine klare zeitliche Abfolge erkennen läßt.²⁹⁰

Die Bedingungen des studentischen Protests, seine „Kopflastigkeit“, die relative Exklusivität und Abgehobenheit des universitären Bereichs, welcher ohnehin für die Masse der Studenten ein Durchgangsstadium darstellt, interne Richtungskämpfe, Dogmatisierungstendenzen und Sektenbildungen und schließlich mangelnde Pressionsmöglichkeit von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung sorgten für ein rasches Ende dieser Bewegung. Allerdings gab sie anderen Gruppierungen, darunter der Frauenbewegung und den Bürgerinitiativen, wichtige Impulse (vgl. *Langguth* 1976: 331). Auch die gleichfalls von der Studentenbewegung beeinflusste Aktivierung von Jungdemokraten und Jungsozialisten, insbesondere die proklamierte „Doppelstrategie“,²⁹¹ schlug sich personell und programmatisch in den Bürgerinitiativen nieder.

Verschiedene, allerdings nicht repräsentative Erhebungen ergaben, daß sich zwischen 25 und 38% der befragten Bürgerinitiativen bereits vor 1970, also in der Anlaufphase der inneren Reformen und der Demokratisierungsbestrebungen, gebildet hatten.²⁹² Bürgerinitiativen, Ende der 60er Jahre nur auf regionaler Ebene registriert (vgl. *Rammstedt* 1980: 485), erlangten rasch einen großen Bekanntheitsgrad.²⁹³

Über die *Zahl* der Bürgerinitiativen in dieser Phase lassen sich — ebenso wie heute — keine verlässlichen Angaben machen.²⁹⁴ Zum einen gab und gibt es keine umfassenden Erhebungen. Weiterhin fehlt meist ein klares Kriterium für die Mitgliedschaft. So ist etwa eine Grenzziehung zwischen Aktiven und Sympathisanten kaum möglich. Schließlich schwankt die Zahl der Mitglieder je nach dem Stadium und der Verlaufsform von Konflikten und kann sich kurzfristig vervielfachen oder entsprechend vermindern. Deshalb sind auch die Ergebnisse von Befragungen eines repräsentativen Querschnitts der Gesamtbevölkerung skeptisch zu beurteilen. Für das Jahr 1973 geht daraus hervor, daß 3% (Infas) bzw. 12% (Emnid) aller Bundesbürger in Bürgerinitiativen mitarbeiteten oder mitgearbeitet hatten (vgl. *Kempf* 1978: 359).

Den Bürgerinitiativen war es offensichtlich innerhalb weniger Jahre gelungen, nicht nur in etwa die zahlenmäßige Stärke aller Parteimitglieder zu erreichen, sondern zugleich auch eine positive Resonanz in der breiten Öffentlichkeit zu finden. Die Beachtung der Bürgerinitiativen als einem Faktor der Politik läßt sich nicht zuletzt an den Reaktionen von Regierungen und Verwaltungen, Parlamenten und Parteien, aber auch an der steigenden Zahl wissenschaftlicher Veröffentlichungen ablesen. So bildete sich im Rahmen der Sozialwissenschaften ein Zweig „Partizipationsforschung“ aus. Weiterhin wurde die lokale Politikforschung neu belebt. Das spezifische Interesse von Wissenschaftlern und Publizisten an Bürgerinitiativen schlug sich ab 1972 in signifikanter Weise nieder. Das Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ würdigte in einem bemerkenswert weitsichtigen Report²⁹⁵ das neue Phänomen. 1973 wurden die Ergebnisse der ersten Befragungen von Bürgerinitiativen veröffentlicht.

Die *Aktionsfelder* der Bürgerinitiativen in der ersten Phase lassen sich auf Grund der vorliegenden Untersuchungen nicht eindeutig bestimmen, zumal unterschiedliche Raster verwendet werden. Dennoch zeichnet sich ab, daß die Bereiche Wohnen/Stadtplanung und Stadtsanierung, Erziehung und Sozialwesen sowie Regionalplanung — insbesondere Verkehrsplanung — die wichtigsten Ansatzpunkte waren (vgl. *Kempf* 1978: 362 ff.). Dabei ergab zumindest eine Bestandsaufnahme des *Bayerischen Innenministeriums*, daß sich das verbreitete Urteil, Bürgerinitiativen gründeten sich in erster Linie zur Verhinderung eines Projekts, nicht bestätigt.²⁹⁶ Partner bzw. Gegner der Initiativen war in der Mehrzahl der Fälle die öffentliche Hand. Nach *Zilleßen* wenden sich Bürgerinitiativen sogar fast immer an die öffentliche Verwaltung (vgl. 1974: 7).

Für die Zeit bis ca. 1973 läßt sich feststellen, daß die meisten Bürgerinitiativen in größeren Städten und Ballungsgebieten entstanden. Die Gründe hierfür dürften darin liegen, daß dort die Wohnungs- und Verkehrsprobleme am dringlichsten waren und sich zugleich eine „kritische Szene“ von Akademikern, Intellektuellen und Studenten etabliert hatte, die ein Rekrutierungspotential für viele Bürgerinitiativen bildete.

Der rasche Aufstieg der Bürgerinitiativen ist zugleich als Indiz für die Brisanz der zugrundeliegenden Probleme zu werten. Zweierlei wird damit deutlich:

— Gerade die Politikfelder, in denen infrastrukturelle Maßnahmen und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand geplant oder zumindest in ihren Rahmenbedingungen beeinflusst werden, weisen — zumindest in Teilbereichen — für unerträglich gehaltene Mängel und Lücken auf. Die Gründe hierfür wurden an anderer Stelle erläutert und sollen hier nur stichwortartig angedeutet werden. Die Zuweisung wenig gewinnträchtiger Dienstleistungen an die öffentliche Hand, die chronische Knappheit der öffentlichen Finanzen, die Schwierigkeit, bestimmte Bedürfnisse (z. B. nach sauberer Luft, nach Lärmfreiheit, nach Erholungsräumen) zu organisieren, die Mißachtung der langfristigen Folgen von Planungsvorhaben, die reaktive Ausrichtung des administrativen Handelns, die Verselbständigung bürokratischer Apparate, die Zentralisierung der Planungs- und Entscheidungskompetenzen hatten zur Folge, daß einzelne Themen (z. B. Wohnqualität), Entscheidungsebenen (Kommune) und Personengruppen (z. B. Kinder) systematisch vernachlässigt wurden.

— Daneben zeigte sich, daß Institutionen und Kanäle der Willensbildung, insbesondere die politischen Parteien, trotz ihres Anspruchs, Gemeinwohlinteressen zu vertreten, relevante Bedürfnisse großer Bevölkerungsteile nicht aufgreifen konnten oder wollten. Initiativen und Forderungen, die sich nicht unmittelbar auf das innerparteiliche und/oder gesamtgesellschaftliche Machtgefüge auswirkten, wurden tendenziell ignoriert bzw. ausgefiltert. So war es wenig verwunderlich, daß die aufkommenden Bürgerinitiativen nicht nur als Selbsthilfeaktionen, als sinnvolle Ergänzung des Repräsentationsprinzips, begrüßt²⁹⁷, sondern auch als Ausdruck eines strukturell verankerten Legitimationsdefizits interpretiert wurden.

Daß dieser letzte Gesichtspunkt in seiner Tragweite in der ersten Phase der Bürgerinitiativen kaum begriffen wurde, liegt m. E. am Selbstverständnis und auch der analytischen Einschätzung der Bürgerinitiativen als „Ein-Punkt-Bewegungen“ (single purpose movements). Als solche wird ihr Ansatzpunkt in vereinzelt, als Versäumnis interpretierten „Mißständen“ gesehen, „deren Behebung im Grunde nichts im Wege steht, sobald einmal die Bürger genügend ‚Initiative‘ aufbringen“ (*Offe* 1972 a: 162).

Dieser beschränkten Problemsicht, die die jeweiligen Ursachen, Verflechtungen und Restriktionen weitgehend ignorierte, entsprach auch das zunächst meist unkoordinierte Nebeneinander der verschiedenen Bürgerinitiativen. Die Konflikte um die Tarifierhöhungen des öffentlichen Nahverkehrs im Juni 1969 in Hannover brachten zwar Zehntausende auf die Straße und führten auch zu Folgeaktionen in anderen Städten, doch erschienen sie primär als ein

Kampf um Preise und Gebühren. Eine grundsätzliche Kritik des bestehenden Verkehrskonzepts, geschweige denn eine konstruktive Alternative, konnte der breiten Öffentlichkeit kaum vermittelt werden. Bei den spektakulären Hausbesetzungen im Herbst 1970 im Frankfurter Westend stand zwar das gesamte Sanierungskonzept einschließlich dessen profitwirtschaftlicher Grundlage am Pranger, doch blieb es ein Unternehmen einer „kleinen radikalen Minderheit“. Es fehlte eine breite Unterstützung, zumal die des „bürgerlichen“ Lagers. Diese und viele andere Aktionen erschienen den damaligen Beobachtern eher als späte Ausläufer der Studentenbewegung und nicht als Einleitung eines qualitativ neuen bürgerschaftlichen Engagements.

Insgesamt waren für diese Jahre die zahlreichen, auf den lokalen Schauplatz und auf spezifische Maßnahmen beschränkten Einzelaktionen von Bürgerinitiativen charakteristisch. Es fehlte ein gemeinsames Problembewußtsein, noch mehr eine verbindende Ideologie und ein strategisches Konzept. Schlüsselbegriffe wie „Umwelt“, „Lebensqualität“ oder „Ökologie“, die später einen gemeinsamen Sinnhorizont der Bürgerinitiativen umreißen sollten, waren kaum von Bedeutung. Weder das Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 noch die Debatte der IG-Metall von 1972 um die Lebensqualität ging auf Impulse der Bürgerinitiativen zurück. Auch die Analyse von *Hans Magnus Enzensberger* „Zur Kritik der politischen Ökologie“ (1973) war ihrer Zeit voraus und mußte bezeichnenderweise am Stand der ökologischen Debatte in anderen Ländern, insbesondere der USA und Skandinaviens, anknüpfen.²⁹⁸

Ein-Punkt-Aktionen, partikulare Problemsicht und unkoordiniertes Nebeneinander der Initiativen wurden allerdings bereits bei den frühen Auseinandersetzungen um die Projekte eines Atomkraftwerks im badischen Wyhl und eines Bleiwerks im elsässischen Marckolsheim in richtungweisender Form überwunden. In diesem Raum, dem oberen Rheintal, formierten sich auch die regionalen Bündnisse, die den Kern des Mitte 1972 gegründeten Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz bildeten. Mit diesem Akt, einer Reihe sonstiger regionaler Zusammenschlüsse und auch der katalysatorischen Wirkung weiterer Ereignisse in den Jahren 1972 und 1973 wurde eine qualitativ neue Phase eingeleitet.

6.2.2 Die Formierung als soziale Bewegung

Bereits bei einem kleinen Teil der Bürgerinitiativen in der Anfangsphase war erkennbar, daß es ihnen nicht um ein isoliertes Anliegen ging, sondern daß sie — vor allem im kommunalpolitischen Bereich — auf längere Sicht und im Hinblick auf wechselnde Themen (z. B. in Bezirksausschüssen, Bürgerforen)

ihren Einfluß geltend machen wollten.²⁹⁹ Verschiedene Entwicklungen in den Jahren ab 1973 führten zu einer thematischen Ausweitung³⁰⁰ und zu einer engeren Verflechtung der Bürgerinitiativen, welche sich zunehmend auch organisatorisch konsolidierten.

- Die Ölkrise im Herbst 1973 wirkte als ökonomischer und psychologischer Schock und verdeutlichte die Grenzen exzessiven Wachstums.
- Die nachfolgende Wirtschaftskrise ab 1974 hatte ungleich massivere Folgen als die Rezession von 1966/67. Entscheidender als dieser graduelle Unterschied war allerdings, daß diese Krise nicht mehr (oder nicht primär) im Rahmen konjunktureller Zyklen, sondern als qualitativ neue *Strukturkrise* gedeutet wurde. Dies beinhaltete das implizite Eingeständnis, daß gerade die antizyklischen Steuerungsinstrumente, die in Reaktion auf die Rezession von 1966/67 entwickelt worden waren, versagt hatten.
- Nicht zuletzt deshalb stagnierten die Reformprogramme auf allen politischen Ebenen. Die sich verschärfende Lage der öffentlichen Haushalte ließ kostenintensive Verbesserungen im Infrastrukturbereich in den Hintergrund treten.³⁰¹
- Der Rücktritt von *Willy Brandt* am 6. Mai 1974 schloß eine Phase der zukunftsorientierten reformfreudigen Politik mit einem Ergebnis ab, welches — abgesehen von der Ostpolitik — weit hinter den hochgespannten Erwartungen zurückblieb. Ein Teil der reformerischen Energien floß in die Arbeit der Bürgerinitiativen ein und wirkte dort mobilisierend.
- Es mehrten sich die Hinweise auf eine umfassende Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dieser Aufklärungsprozeß wurde durch eine Reihe von wissenschaftlichen Veröffentlichungen gestützt und beschleunigt. Frühe Publikationen aus den USA wie die von *Rachel Carson* oder *Barry Commoner* fanden jetzt erst in der Bundesrepublik die ihnen gebührende Beachtung. Die Studien des *Club of Rome* und auch das Buch von *Herbert Gruhl* (vgl. 1975) wurden gerade wegen ihres eher konservativen Hintergrundes ernst genommen. Ihnen folgte eine Flut von weiterreichenden Analysen und Krisenszenarien, die heute noch anhält.
- Die Bürgerinitiativen wurden von ihren Kontrahenten von der Ebene der politischen Auseinandersetzung zunehmend auch auf die Ebene der fach- und sachbezogenen Argumentation geführt. Um dem Vorwurf des Dilletierens zu entgehen, arbeiteten sich viele Vertreter von Bürgerinitiativen in Zusammenhänge wie Baurecht, Stadtsanierung usw. ein, um als kompetente Verhandlungspartner akzeptiert werden zu können. Diese Entwicklung erweiterte den Bewußtseinshorizont vieler Bürgerinitiativen und weckte die Einsicht in die Verflechtung und den inneren Zusammenhang der Politikmaterien, die von der Verwaltung weitgehend segmentiert wahrgenommen und bearbeitet wurden.

- Schließlich wurde vielen Bürgerinitiativen die Begrenztheit der eigenen Mittel deutlich. Dies förderte die Suche nach Bündnispartnern. Es war naheliegend, die Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Bürgerinitiativen zu suchen und deren Erfahrungen zu nutzen. Somit entstanden zahlreiche lokale und regionale Zusammenschlüsse bzw. Aktionsgemeinschaften.³⁰² Da eine Reihe von Problemen (z. B. Lärm, Luftreinhaltung, Gewässerschutz) von Planungen und Gesetzen auf Landes- oder Bundesebene abhängt, bildeten sich auch überregionale Zusammenschlüsse³⁰³ auf den entsprechenden Ebenen.

Den entscheidenden Anlaß und Impuls für die Ausweitung und öffentliche Beachtung der Bürgerinitiativen gab die Anti-Atomkraftbewegung. Die Auseinandersetzung um die Kernenergie gewann durch die grundlegende Bedeutung der Energieversorgung und der Planungen im Rahmen der Atomprogramme der Bundesregierung den Charakter einer politischen Schlüsselfrage. Die Fronten verliefen nun nicht allein zwischen Bürgerinitiativen und administrativem System, sondern auch innerhalb der Parteien, Parlamente und der Wissenschaft.

Vor allem die in der Atomfrage engagierten Bürgerinitiativen hatten rasch die Beschränkung auf eine „Ein-Punkt-Aktion“ aufgegeben. „Kein Atomkraftwerk in X“ wurde erweitert auf die Formel „kein Atomkraftwerk in X und anderswo“. Die Bauplatzbesetzung in Wyhl und der Teilerfolg vor dem Verwaltungsgericht in Freiburg wirkten als Initialzündung. Die anfänglich erstaunlich plumpen Diffamierungs- und Spaltungsversuche einzelner Politiker im Hinblick auf die Bürgerinitiativen schlugen fehl und verstärkten den Widerstand. Mit den Auseinandersetzungen in Brokdorf 1976/77 war ein vorläufiger Höhepunkt erreicht worden. Führende Politiker beeilten sich, in öffentlichen Erklärungen das Anliegen der Anti-Atomkraftbewegung als legitim anzuerkennen, deren Argumente ernst zu nehmen und schließlich dem massiven Druck auch insofern nachzukommen, als sie die Fortsetzung des Atomprogramms an die Lösung der Entsorgungsfrage koppelten.

Vertreter der Bürgerinitiativen wurden im Bundestag, in der Ministerialverwaltung und bei den Parteien als Gesprächspartner anerkannt. Damit hatten die Bürgerinitiativen auch überregional eine Stufe erreicht, wo sie nicht mehr ignoriert werden konnten, sich aber gleichwohl als relativ unkalkulierbarer Faktor der Politik präsentierten. Dies führte zu einer gewissen Verunsicherung der lokalen wie nationalen politischen Entscheidungsträger, die je nach wahltaktischen Gesichtspunkten, innerparteilichen Rücksichtnahmen und persönlichem Temperament fallweise zu Strategien der Umarmung³⁰⁴ oder der Abgrenzung neigten. Hierbei überwog m. E. die Tendenz, den Bürgerinitiativen öffentlich Anerkennung zu zollen, sie jedoch in der konkreten Auseinandersetzung erbittert zu bekämpfen, wobei sich allerdings besonders in kommunalen Fragen auch Formen einer mehr oder weniger institutionalisierten Kooperation abzeichneten (vgl. 5. Kapitel).

Etwa zwischen 1973 und 1977 hatten sich die bislang weitgehend vereinzelt Initiativen als eine soziale Bewegung formiert. Dies wird deutlich an der wachsenden organisatorischen Verflechtung und Konsolidierung der Gruppen, aber auch an der thematischen Erweiterung des Problemspektrums, das die Initiativen nun inhaltlich verband. In dieser Phase entwickelten sich auch ein „Wir-Gefühl“ und die Selbststilisierung als „Bewegung“, ein Begriff, der dann mit der Publikation von *Mayer-Tasch* (vgl. 1976) auch als analytische Kategorie breite Anerkennung fand. Mit der Verdichtung zu einer sozialen Bewegung wurden zunehmend grundsätzliche Fragen aufgeworfen. Die Bürgerinitiativen kritisierten nicht mehr nur Symptome und Folgeerscheinungen der Wachstumsgesellschaft, sondern richteten sich gegen deren Voraussetzungen und Wertgrundlagen. In einer explizit politischen Kritik stellten sich zudem die Problemlösungskompetenz und die Monopolstellung der Parteien als Organe der Willensbildung in Frage und begannen, ihre eigenen Werthaltungen, Zukunftsprojektionen und Strategien positiv zu formulieren, d. h. den Status einer bloßen Negativkoalition zu überwinden.

6.2.3 Die Suche nach Alternativen

Das Jahr 1977 bedeutet eine zweite Zäsur in der Entwicklung der Bürgerinitiativen. Spätestens zu dieser Zeit war die Umweltpolitik im weitesten Sinne und die Energiepolitik im besonderen zu einem politischen Thema geworden, bei dem mit den Bürgerinitiativen als einer gewichtigen Größe gerechnet werden mußte. Nahezu alle administrativen Planungen, die tatsächlich oder vermeintlich ökologische Fragen tangierten oder auch massiv gegen die Interessen einer kleinen oder größeren Gruppe von Bürgern verstießen, riefen Bürgerinitiativen auf den Plan. Dies kommt am klarsten in den Aussagen der Kritiker der Bürgerinitiativen zum Ausdruck: „Das Ganze ist, um es geradeheraus zu sagen, zu einer Landplage geworden.“ (FAZ vom 7. 9. 1976)

Der Vormarsch der Bürgerinitiativen forderte Parteien, Gewerkschaften und sonstige Interessenverbände heraus. Insbesondere die großen Parteien kamen nicht mehr umhin, sich der Auseinandersetzung zu stellen, zumal an ihrer „Basis“ längst eine intensive Diskussion in Gang gekommen war. Die Reaktion der Parteien äußerte sich u. a. in der Fachkonferenz der SPD zum Thema „Energie-Beschäftigung-Lebensqualität“ im April 1977 in Köln, dem Kongreß „Energie und Umwelt“ der CDU im Oktober 1977 in Hannover sowie bei den Parteitagungen der SPD und der F.D.P. im Herbst 1977. Nach der Einschätzung der CSU wurde die Energiepolitik „zum Prüfstein für die Handlungsfähigkeit der Parteien“.³⁰⁵ Auch die Gewerkschaften griffen nun offensiv in die Ausein-

andersetzung ein und mobilisierten — mit tatkräftiger Unterstützung der Unternehmerseite — Großkundgebungen in Bonn und Dortmund, auf denen sie „für Kohle und Kernenergie“ plädierten. Dieser Formelkompromiß, wie er in ähnlichen Formulierungen auch von den Parteien vertreten wurde, bedeutete jedoch in der Sache — und in Verbindung mit sonstigen Stellungnahmen — eine klare Frontstellung gegenüber den Bürgerinitiativen.

Damit hatten, von der ohnehin eindeutigen Position der Unternehmerverbände abgesehen, die wichtigsten Interessengruppen ihr Feld abgesteckt und den Höhenflug der Bürgerinitiativbewegung gestoppt. Ohnehin war die Lage der Bürgerinitiativen schwieriger geworden, nachdem die militanten Aktionen um die projektierten Atomkraftwerke in Grohnde und Brokdorf interne und externe Kritik hervorgerufen hatten und viele — darunter auch Bundeskanzler *Schmidt* in seiner Regierungserklärung vom Dezember 1976 — eine Trennung von friedliebenden Bürgern einerseits und „Chaoten“, „Extremisten“ und „Rowdies“ andererseits gefordert hatten.

Diese neue Situation, insbesondere die differenzierenden politischen und administrativen Gegenstrategien, mit denen die Bürgerinitiativen konfrontiert wurden, legte die bislang weitgehend latent gebliebenen Gegensätze der Bürgerinitiativbewegung frei und löste einen intensiven Reflexionsprozeß aus. Eine Fortsetzung der bloßen Obstruktionspolitik versprach wenig Erfolg. Der eigene Standort mußte bestimmt werden. Es begann die Suche nach konstruktiven und alternativen Problemlösungen, die sowohl die Mittel wie die Ziele der Bürgerinitiativbewegung einschloß.

In der Folge wurden verschiedene Richtungen bzw. weiterführende Strategien ausgebildet, die die traditionellen Aktionsformen der Bürgerinitiativen (z. B. Protestversammlungen, Unterschriftenlisten, Beschreitung des Klageweges usw.) ergänzten und überlagerten:

Parteipolitische Formierung des grünen Protests

In dem Maße, wie die Struktur und Zielsetzung der etablierten Parteien in Mißkredit geriet und zugleich der ökologische Gedanke die einzelnen Anliegen von vielen Bürgerinitiativen verklammerte und nahezu in den Rang einer Weltanschauung aufrückte, gewannen auch die Überlegungen einer parlamentarischen Einflußnahme durch eine „grüne“ Partei an Gewicht. Aus Kreisen der Bürgerinitiativen und/oder aus enttäuschten Anhängern und Mitgliedern der großen Parteien konstituierten sich grüne, bunte bzw. alternative Listen und grüne Parteien, denen in verschiedenen Meinungsumfragen auch relativ gute Aussichten eingeräumt wurden.

Die kurze, jedoch wechselvolle Geschichte von Neugründungen, Zusammenschlüssen, Spaltungen, Austritten und Übertritten soll hier nur angedeutet werden. Bereits der publizitätsträchtige Auftakt, die am 12. 7. 1978 vorgenommene Gründung der GAZ („Grüne Aktion Zukunft“), die die politische Heimat „aller ökologisch denkender Menschen“ sein wollte, offenbarte die Problematik eines solchen Unterfangens. Der Initiator *Herbert Gruhl* konnte weder eine Verankerung in der Bürgerinitiativbewegung oder gar deren ausdrückliches Votum vorweisen, noch versuchte er ernsthaft, an bereits bestehende Organisationen wie die AUD („Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher“)³⁰⁶ und regionale grüne Listen³⁰⁷ anzuknüpfen. Somit stieß diese übereilte Parteigründung von oben auf die heftige Kritik derer, die als Anhänger der neuen Partei auserkoren waren.

In der Folgezeit entwickelte sich ein breites Spektrum verschiedener Gruppen, Listen und Parteien, das zum ersten Mal durch den Zusammenschluß zur „Sonstigen Politischen Vereinigung — Die Grünen“ anläßlich der Europawahl im Juni 1979 eine halbwegs geschlossene Außendarstellung erzielen konnte. In den nachfolgenden Monaten drohte jedoch diese Einheit wieder zu zerfallen, zumal die bislang weitgehend lokal auftretenden bunten und alternativen Gruppen in der grünen Partei Fuß zu fassen suchten.

Der Offenbacher Kongreß im November 1979 zeigte insbesondere die Kluft zwischen dem konservativen Flügel der Parteigrünen und den antikapitalistisch und spontaneistisch orientierten Bunten und Alternativen. Diese suchten während der Vorbereitungsphase zur Gründung der Bundespartei „Die Grünen“ ein einheitliches Konzept zu entwickeln, konnten sich jedoch auf dem Gründungsparteitag im Januar 1980 in Karlsruhe nicht durchsetzen. Die Diskussionen und Beschlüsse dieser Versammlung gelangten kaum über den ersten Punkt der Tagesordnung hinaus. Ungeklärte Satzungsfragen gaben Anlaß zu einem weiteren Parteitag im März 1980 in Saarbrücken. Vorangegangen war eine davon unabhängige Beratungskonferenz der grünen, bunten und alternativen Umweltschutz-Listen im Februar in Münster. In Saarbrücken gelang es den Bunten und Alternativen, das dort verabschiedete Grundsatz-Programm zu beeinflussen, obgleich sie das in der Präambel fixierte Bekenntnis zur absoluten Gewaltfreiheit nicht durch ihr Votum für ein Recht auf „soziale Notwehr“ ersetzen konnten. Ein weiteres konkretes Ergebnis von Saarbrücken war die Wahl eines dreiköpfigen Bundesvorstandes, dessen Zusammensetzung jedoch als ein Verlegenheitskompromiß zwischen Parteigrünen und Bunten zu bewerten ist. Das Grundsatzprogramm, die Verhandlungen auf dem Dortmunder Parteitag im Juni 1980 im Vorfeld der Bundestagswahlen, die personelle Besetzung des auf elf Personen erweiterten Bundesvorstandes sowie einzelne Sachaussagen veranlaßten Exponenten des konservativen Flügels zum Parteiaustritt. Zugleich besannen sich auch die Bunten und Alternativen darauf, ihre Politik nicht um jeden Preis im Rahmen der Partei der Grünen, sondern in fallweiser Kooperation

mit dieser zu verfolgen. Ähnliches gilt für die undogmatischen Sozialisten, repräsentiert im „Sozialistischen Büro“ und auf den „Sozialistischen Konferenzen“, die, sei es aufgrund ihrer gewerkschaftlichen Orientierung oder des politökonomischen Defizits der Grünen, der neuen Partei reserviert gegenüberstehen. Diese Entwicklung begrenzte zwar die quantitative Basis der grünen Partei, förderte jedoch ihre innere Kohärenz. Längerfristig scheinen die erklärten, wenn auch noch unzureichend interpretierten Prinzipien einer „ökologischen, sozialen, basisdemokratischen und gewaltfreien“ Politik doch eine tragfähige Grundlage für „Die Grünen“ abzugeben.

Grundsätzliche Skepsis bleibt wohl gegenüber dem Versuch der Grünen angezeigt, sich als eine „Antiparteipartei“ (*Guggenberger* 1980: 110) zu etablieren. Langfristig ist zu erwarten, daß die Gesetze der Parteienkonkurrenz und der Stimmenmaximierung auch den Grünen wider die erklärte Absicht ihren Stempel aufdrücken.³⁰⁸ So bleibt wohl nur die Wahl, sich entweder möglichst weitgehend den Bedürfnissen der Basisbewegung anzupassen, um sich deren Rückhalt zu verschaffen, oder aber — gemäß dem Muster der Volksparteien — für möglichst viele wählbar zu werden und damit die Fixierung auf eine bestimmte Klientel preiszugeben. Im ersten Fall blieben die Grünen zwar „klein, aber fein“; im zweiten Fall könnten sie vielleicht einen weitaus größeren Stimmenanteil verbuchen, würden jedoch aus der Position der „Antiparteipartei“ in das Kartell der Etablierten wechseln.

In einer zusammenfassenden Sicht erscheinen folgende Aspekte der Parlamentarisierung des grünen Protests bedeutsam:

— Die Gründung und die relativen Erfolge der Grünen, Bunten und Alternativen führten zunächst zu einer erheblichen Verunsicherung der etablierten Parteien und teilweise auch zu einer Veränderung der Parteienlandschaft. Grüne bzw. bunte Listen verdrängten im Juni 1978 die F.D.P aus den Landesparlamenten in Berlin und Hamburg. Hinzu kamen die Achtungserfolge bei den Wahlen in Berlin im März 1979 und den Europawahlen im Juni des selben Jahres sowie weitere Durchbrüche in Bremen, Baden-Württemberg, Frankfurt und Berlin.

— Zweitens schälte sich auf nationaler Ebene in einem durchaus chaotisch anmutenden Klärungsprozeß die Partei „Die Grünen“ heraus. Sie vermochte jedoch aufgrund ihrer übereilten Konstituierung, ihrer ideologischen und organisatorischen Unausgegorenheit, ihres heterogenen politischen Spektrums, vielleicht auch aufgrund der außergewöhnlichen Polarisierung der parteipolitischen Blöcke und ihrer Kanzlerkandidaten bei der Bundestagswahl 1980 keinen Erfolg zu verbuchen. Zudem scheinen in den Städten mit einer entwickelten subkulturellen Szene größere Chancen für die lockeren Wahlbündnisse oppositioneller Minderheiten und Randgruppen zu bestehen, denen bereits die Form der Partei schlechthin als suspekt gilt.

— Drittens schließlich wich die anfängliche Beunruhigung der etablierten Parteien über die grün-bunte Konkurrenz einer demonstrativen Gelassenheit. Die Präsenz solcher Gruppierungen in den Parlamenten auf Kommunal- und Landesebene dürfte von längerer Dauer sein, doch erweisen sich diese Kräfte für die „alten“ Parteien insgesamt als kalkulierbarer Faktor. Die mühsamen Standversuche der Neulinge im parlamentarischen Routinebetrieb wie auch die anhaltenden Differenzen innerhalb der grünen Mitgliederbasis tragen zur Entzauberung der Grünen bei. Dies gilt um so mehr, als die Mehrzahl der Bürgerinitiativen „ihrem“ parlamentarischen Arm zwar nicht mit Abneigung, aber doch mit Zurückhaltung begegnet. Die fälschliche Identifizierung von „Grünen“ und Ökologiebewegung gehört dabei zum taktischen Instrumentarium der etablierten Parteien, erleichtert sie es doch, Zustand und Schwächen der „Grünen“ als Merkmale der gesamten Ökologiebewegung auszugeben.

Legaler Protest, ziviler Ungehorsam oder Gewalt?

Während ein Teil der Bürgerinitiativen sich ganz oder zumindest im Wahlkampf bzw. im Wahlakt mit den grünen Parteien/Listen identifizierte, ein anderer Teil lediglich die Form der Parteigründungen mißbilligte,³⁰⁹ verhielt und verhält sich der m. E. größere Teil der Bürgerinitiativbewegung skeptisch gegenüber der Institution parlamentarischer Interessenvertretung.³¹⁰ Dieses Phänomen verdient insofern Aufmerksamkeit, als es sich hier in der Mehrzahl nicht um „radikale Studenten“ oder „getarnte Kommunisten“ handelt. Meist sind es honorige Bürger, die zu einem derart kritischen Standpunkt trotz oder wegen der langjährigen Mitarbeit in einer Partei und einer ebenso langen Erfahrung in der Auseinandersetzung mit administrativen Stellen gelangt sind.

Die in der Sache weitgehend unveränderte, in der Form jedoch offensivere Politik der großen Parteien gegenüber den Bürgerinitiativen bestärkte die Kritiker. Hinzu kamen Richtungskämpfe und taktische Manöver innerhalb des Lagers der Parteigrünen. Viele Mitglieder von Bürgerinitiativen haben sich deshalb enttäuscht vom System der Parteien und vom Repräsentativprinzip abgewandt und vertrauen weitgehend oder ausschließlich auf die eigene Kraft und die Wirkung außerparlamentarischer Aktionen. Hierbei schälten sich drei grundlegende Strategien heraus:

— Zum einen ging es um die Ausweitung der „legalistischen“ und plebiszitären Möglichkeiten der Interessenvertretung. Neben den bereits bestehenden Aktionsformen wie Unterschriftensammlungen, Protestkundgebungen, Leserbriefen, Beschreitung des Klageweges wurden Forderungen nach der Einführung der Verbandsklage, des Volksentscheides auf Bundesebene, des kom-

munalen Bürgerentscheids und der Abschaffung des freien Mandats der Abgeordneten erhoben.

— Weiterhin wurden die vorwiegend aus der pazifistischen Tradition und der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung stammenden Formen des zivilen Ungehorsams (civil disobedience) erprobt und in immer neuen Varianten praktiziert. Innerhalb der Bürgerinitiativ- und Ökologiebewegung kristallisierte sich die Strömung der „Gewaltfreien“ heraus, die auch in der Partei der Grünen und in Kreisen der Evangelischen Kirche zunehmend Fuß faßt. Diese Gruppen versuchen, durch legale, aber auch halblegale oder illegale Aktionen (z. B. in Form von Sitzblockaden oder der Verweigerung einer Teilzahlung der Stromrechnung aus Protest gegen die Produktion von „Atomstrom“), ihren Forderungen Nachdruck zu verleihen (vgl. *Hengesbach* 1979; *Kleinert* 1981). Internationale Aufmerksamkeit erregten z. B. die Aktionen der Gruppe „Greenpeace“, die u. a. der Verhinderung von Atombombenversuchen (vgl. *McTaggart* 1980), Robbenschlachtungen, Lagerung radioaktiver Abfälle in der Tiefsee und der Verklappung chemischer Giftstoffe in den Meeren galten.

Die geistigen Väter des zivilen Ungehorsams sind Persönlichkeiten wie *Henry David Thoreau*, *Mahatma Gandhi* oder *Martin Luther King*. Einflußreichster Mentor in der Bundesrepublik ist der Berliner Politikwissenschaftler *Theodor Ebert*.³¹¹ Die wichtigsten Publikationsorgane sind die Zeitschriften „Gewaltfreie Aktion“ und „graswurzelrevolution“. Auch der vom Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz als „Diskussionsvorlage“ herausgegebene „Aktionskatalog“ zeugt vom Einfluß dieser Strömungen. Seit 1980 besteht auch eine „Bildungs- und Begegnungsstätte für gewaltfreie Aktion e. V.“ im Landkreis Lüchow-Dannenberg. Sie hat derzeit einen Stamm von rund zwanzig sporadisch zur Verfügung stehenden Referenten und Mitarbeitern.

— Schließlich operieren, das Etikett „Bürgerinitiative“ beanspruchend, auch solche Gruppen, die Gewalt gegen Personen und Sachen als legitimes Mittel zur Durchsetzung ihrer Positionen ansehen. Im Gegensatz zur großen Mehrheit der Bürgerinitiativen versuchen Teile der kommunistischen und spontaneistischen Gruppen, bewußt eine gewaltsame Eskalation der Konflikte herbeizuführen, sei es durch Sabotageakte und Anschläge, sei es durch die offene Feldschlacht mit staatlichen Sicherheitsorganen am Rande oder auch an der Spitze von Massendemonstrationen. So begreift etwa der Kommunistische Bund seinen Widerstand gegen Atomkraftwerke in einer „Avantgarde-Funktion für die Klassenkämpfe in West- und Südeuropa“ (Anti-AKW-Kommission des Kommunistischen Bundes 1979: 30) und erklärt die Frage der Gewalt lediglich zu einer Frage politischer und taktischer Opportunität, denn „die Gewaltfreiheit als moralisches Prinzip widerlegt sich selbst und ist in ihrem theoretischen Anspruch nicht ernst zu nehmen“ (ebd.).

Die gewaltsamen und blutigen Konflikte um die geplanten Atomkraftwerke in Brokdorf (Oktober 1976), Grohnde (März 1977) und Malville/Frankreich (Juli 1977, unter starker Beteiligung bundesdeutscher Demonstranten) waren augenfällige Konsequenzen dieser Politikauffassung, obgleich politische und polizeitaktische Fehlentscheidungen ihren Teil zur Eskalation der Auseinandersetzungen beigetragen hatten. Die Schärfe der öffentlichen Kritik, größere Wachsamkeit auf seiten der Bürgerinitiativen und beschwörende Appelle zur Gewaltlosigkeit trugen dazu bei, in der Folgezeit ähnliche Konfrontationen zu verhindern. Die folgenden Auseinandersetzungen um umweltrelevante Großprojekte (z. B. Flughäfen, Eindeichungen, Kanalbauten, Autobahnen) verliefen ohne größere Zwischenfälle. Auch die Massendemonstration der Anti-Atomkraftgegner zwischen 1977 und 1980 in Kalkar, Gorleben, Hannover, Bonn und vielen anderen Orten blieben friedlich. Allerdings ist das Prinzip der Gewaltfreiheit unter den Atomkraftgegnern nach wie vor umstritten, zumal die zahlenmäßig schwachen, jedoch quasi-professionell auftretenden und allgegenwärtigen Vertreter militanter Gruppierungen Diskussionen und Gremien zu vereinnahmen suchen.

Mit der allgemeinen Verschärfung der innenpolitischen Auseinandersetzungen im Kontext der umstrittenen öffentlichen Rekrutenvereidigungen, Nachrüstungsbeschlüsse, Jugendkrawalle und Hausbesetzungen, mehr noch durch die Funktion polizeilicher Strategien, droht jedoch auch bei manchen Bürgerinitiativen die Bereitschaft zur Gewaltanwendung wieder aufzuleben. So kam es bei einer kleineren Demonstration im Dezember 1980 in Brokdorf wie auch bei der durch ein juristisches Verwirrspiel eingeleiteten Massendemonstration im Februar 1981 zu Ausschreitungen.

Wissenschaftliche und technische Gegenentwürfe

Konnte der Protest der frühen Bürgerinitiativen noch vielfach als „irrational“, „uninformiert“ oder „laienhaft“ abgetan werden, so fand er bereits in der Formierungsphase der Bürgerinitiativbewegung zunehmend eine fachliche und wissenschaftliche Unterstützung. Somit wurde die politische Konfrontation mit der fachlichen Auseinandersetzung verknüpft. Dies bedeutete zugleich die Politisierung wissenschaftlich-technischer Fragen und die Zerstörung des Mythos einer wertneutralen Wissenschaft und Technik (vgl. *Ulrich 1977*) fernab von dem traditionsreichen innerwissenschaftlichen Werturteilsstreit. Im Vordergrund standen zunächst fachliche Zweifel und Einwände, die sich gegen die Notwendigkeit, die Dimension und die konkrete Gestaltung bestimmter politisch-administrativer Planungsvorhaben richteten. Hierfür war die Einarbeitung und Qualifizierung von Laien wie die Heranziehung professioneller Berater und Gutachter unabdingbar. Kennzeich-

nend für diese Phase ist der wissenschaftlich-technische „Bildungshunger“ innerhalb der Bürgerinitiativbewegung wie auch die Bedeutung, die den Titeln und Würden ihrer wissenschaftlichen Unterstützer beigemessen wurde.

Insgesamt blieb die Argumentation jedoch eher defensiv. Sie richtete sich vorwiegend auf einzelne Schwachstellen in den Plänen und Begründungen der jeweiligen Widersacher, zumal die wissenschaftlichen Dissidenten ohnehin gegen den Strom ihrer Fachkollegen zu schwimmen hatten (vgl. *Traube/Strasser* 1981: 147 ff.).

Im Rahmen der Kontroverse um die energiewirtschaftliche Nutzung der Atomkraft gerieten deren Propagandisten erstmals in die Defensive, als sich die Kritiker zunächst in den USA, dann auch in Westeuropa formierten und ihre Einwände nicht nur in Fachorganen, sondern auch der breiten Öffentlichkeit

Die stereotype Rückfrage, welche Alternativen denn die Kritiker der Energiepolitik, des Verkehrskonzepts, der Landwirtschaft oder des Städtebaus anzubieten hätten, führte zunächst zu Verlegenheit, dann jedoch zur Entwicklung konstruktiver Vorschläge. Vor allem die Energietechnik entwickelte sich zu einem Experimentierfeld, angefangen von einzelnen Bastlern über engagierte Technikergruppen bis hin zu Forschungsprojekten großer Unternehmen. Vormals nahezu vergessene oder belächelte Vorschläge gewannen plötzlich an Bedeutung. *Schumachers* Parole „small is beautiful“ und der Gedanke der Eigeninitiative und der Selbstbeschränkung fügte sich nicht nur in das ideologische Konzept der Bürgerinitiativbewegung, sondern wurde im Zeichen von „Unregierbarkeit“, Staatsverschuldung, struktureller Rezession, hoher Arbeitslosigkeit usw. auch für politisch-administrative Instanzen attraktiver. „Alternative“ Projekte fanden eine begrenzte Aufmerksamkeit und Unterstützung. Zugleich diente jedoch der innovative Impuls der technischen Gegenentwürfe dazu, um „neue“ Technologien — v. a. im Energiebereich — unter „alten“, d. h. großindustriell-zentralistischen Bedingungen voranzutreiben oder aber durch einen hohen Aufwand an sachlichen und personellen Ressourcen deren Unwirtschaftlichkeit „nachzuweisen“.

Die Bürgerinitiativbewegung entwickelte sich immer stärker zu einer ökologischen Bewegung. Zumindest wurden große Teile in diesen weiteren Rahmen integriert. Der Ökologiebewegung geriet das Stichwort „alternativ“ zur Suggestivformel, mit der sie zuweilen sich selbst und nahezu jeden ihrer Vorschläge zu charakterisieren versuchte. Qualitativ neu an diesem Prozeß ist die Formulierung und Ausarbeitung „ganzheitlicher“ Gegenentwürfe, die nicht nur als Gesellschaftsutopien, sondern auch in Form konkreter wissenschaftlich-technischer Alternativen entwickelt wurden.

Etwa ab 1977 entstanden zahlreiche Projekte und Modelle, unterstützt von einzelnen Bürgerinitiativen, den „Projektgruppen mittlere Technologie“, der

Techniker-Zeitschrift „Wechselwirkung“ oder kleinen Forschungsgemeinschaften wie dem „Öko-Institut“ in Freiburg oder dem „Institut für Energie- und Umweltforschung“ in Heidelberg.³¹² Ausdruck dieses fachgebundenen Engagements sind auch die zahlreichen Gegengutachten, Hearings oder Parallelveranstaltungen zu offiziellen Tagungen auf dem Sektor der Energiewirtschaft, des Verkehrs, des Landbaus, der Ernährung, der Medizin, der Entwicklungspolitik usw. Für alle diese Aktivitäten gibt es zwar kein institutionell-organisatorisches Dach. Dies entspräche auch nicht dem Autonomieanspruch vieler Beteiligter. Dennoch besteht ein relativ hohes Maß an wechselseitigem Interesse, Solidarität und prinzipieller Übereinstimmung über die Notwendigkeit eines umfassenden gesellschaftlichen Wandels. Somit sind diese Projekte durchaus der Ökologiebewegung zuzurechnen. Zumindest fungieren sie als Mittler zwischen der „Kultur der Etablierten“ und den Gruppen der Bürgerinitiativ- und Ökologiebewegung.

Neuer Lebensstil

Ein anderer Aspekt der Suche nach Alternativen sind die Bemühungen um einen veränderten Lebensstil.³¹³ Die von der Bürgerinitiativbewegung vorgebrachte Kritik am Wachstumswahn, an der Verschwendung von Ressourcen, der Zerstörung der Lebensgrundlagen, der Sinnlosigkeit mancher Produkte und der Schädlichkeit vieler Lebens- und Konsumgewohnheiten konnte auf Dauer nur überzeugend vorgebracht werden, wenn sie auf einer Veränderung des eigenen Lebensstils basierte. Plastischer formuliert: Aufkleber mit dem Bekenntnis „Ich bin Energiesparer“ am Heck eines großen Wagens oder „Atomkraft — nein danke!“ auf der Geschirrspülmaschine eines Junggesellen wirken unglaublich.

Die „Rückkehr zum menschlichen Maß“ mußte nicht nur propagiert, sondern im Rahmen der eigenen Möglichkeiten auch praktiziert werden. Stichworte wie „voluntary simplicity“, Konsumverzicht oder Askese erfassen allerdings nur unzureichend diese Bestrebungen. *Erich Fromms* Begriff des „Sein“ (im Gegensatz zu „Haben“) wird der Dimension dieses Wertwandels besser gerecht. Die Forderung nach einer stärker selbstbestimmten, sozial und ökologisch verträglichen Existenz ist nicht nur die Konsequenz eines umweltpolitischen Standpunkts, sondern einer umfassenderen Zivilisationskritik, welche sich in der ökologischen Bewegung lediglich verdichtet, aber auch bestehende Traditionen wie die der Anthroposophie oder des Humanismus erneuert.

Die Konturen des neuen Lebensstils sind deutlich, wenn auch die konkreten Bemühungen bislang bruchstückhaft und widersprüchlich bleiben (müssen). Der Versuch, die Folgen seines gesamten Alltagsverhaltens stärker zu reflek-

tieren und daraus Konsequenzen zu ziehen, ist zweifellos schwierig, un bequem und zuweilen entmutigend. Der freiwillige Ausstieg, die möglichst weitgehende Abnabelung von den bestehenden Versorgungs- und Dienstleistungsnetzen bleibt nur kleinen Minderheiten vorbehalten. Und auch hier setzen sich oft hinterrücks ökonomische und soziale Zwänge durch, denen man zu entkommen glaubte. Die Mehrzahl derer, die von der Notwendigkeit eines neuen Lebensstils überzeugt sind, vermag nur kleine Schritte in diese Richtung zu gehen. Solche Verhaltensänderungen setzen in der Regel einen intensiven Reflexionsprozeß voraus. Die durchaus bedeutsamen individuellen Anstrengungen um einen neuen Lebensstil sind deshalb nicht primär in ihrem quantitativen Effekt, sondern in ihrem Symbolgehalt zu bewerten. Sie sind Ausdruck und Katalysatoren eines tiefgreifenden Wertwandels.

Strategische Unsicherheit

Die in dieser dritten Phase sichtbar gewordenen Entwicklungstendenzen sind jeweils als spezifische Antworten der Bürgerinitiativbewegung auf neue Herausforderungen zu verstehen. Einige dieser Reaktionen ergänzen sich, andere stehen zueinander in offenem Widerspruch (v. a. Organisationsfrage und Gewaltfrage) und sorgten für einen internen Dauerkonflikt. Neben der starken Motivation und dem beeindruckenden Engagement vieler Gruppen finden sich auch unsichere Suchbewegungen, Anzeichen des Zweifels und der Resignation.

Die Bürgerinitiativbewegung, zu der sich ohnehin nicht alle bestehenden Bürgerinitiativen zählen, konnte kein geschlossenes strategisches und — wie noch zu zeigen sein wird — ideologisches Konzept ausbilden. Paradoxerweise lag in diesem weitgehend unbeabsichtigten Ergebnis ihre Stärke. In der Vielfalt ihrer Anliegen, Formen und Politikperzeptionen konnten auch viele ihren Platz finden. Der geringe Institutionalisierungsgrad, die weitgehend geteilte Anerkennung des Autonomieprinzips für alle Gruppen und Strömungen, das Bewußtsein einer gemeinsamen, über den konkreten Konflikt hinausweisenden Betroffenheit, und schließlich ein relativ hohes Maß an Gesprächsbereitschaft sorgten dafür, daß sich die Bewegung ausdifferenzieren konnte. Weil es keine „Schalthebel der Macht“ innerhalb der Bürgerinitiativbewegung gab, konnte auch keine Gruppe eine strategische und ideologische Hegemonie erreichen.

Die Fragen, die die Bürgerinitiativbewegung in zwei Lager zu spalten drohten, konnten bislang durch labile Kompromißlösungen bzw. durch den Modus einer Doppelstrategie als einer Verlegenheitslösung überbrückt werden. Daß diese Uneinheitlichkeit aus der Sicht der Bürgerinitiativen (vor allem ihrer selbsternannten Strategen) vorwiegend als politische Schwäche

gedeutet wurde, war objektiv die Bedingung für das Überleben als eine soziale Bewegung.

6.3. Organisatorische Strukturen von Bürgerinitiativen

Die meist relativ lose und wenig formalisierte Struktur von Bürgerinitiativen bewirkt nach außen eine gewisse Offenheit und Flexibilität und macht einen Teil der Attraktivität von Bürgerinitiativen aus. Der geringe Grad an formeller Organisation muß jedoch durch andere Integrationsfaktoren ausgeglichen werden. „Emotionale und intellektuelle Geschlossenheit kann organisatorische Verdichtung weitgehend ersetzen.“ (*Mayer-Tasch* 1976: 108). Der Vielfalt der zu beobachtenden Anliegen und Aktionsformen kann jedoch bei gleichzeitiger Wahrung des inneren Zusammenhalts nur durch eine „Diversifikation“ in verschiedene Gruppierungen entsprochen werden. Da jedoch Bürgerinitiativen ihr Erscheinungsbild oft rasch ändern, verschiedene Entwicklungsstadien durchlaufen können und für Außenstehende in ihren Gruppenstrukturen und Verflechtungen kaum erfassbar sind, muß jede analytische Typologie und Strukturbeschreibung unzureichend bleiben.

6.3.1 Typologie und Binnenstruktur

Es mangelt nicht an Versuchen, Bürgerinitiativen nach Kriterien wie aktiv/reaktiv, gesellschaftsbewahrend/gesellschaftsverändernd³¹⁴, für/gegen ein Projekt³¹⁵ usw. zu klassifizieren. Diese teilweise krampfhaften Bemühungen entspringen meist wissenschaftlicher Ordnungsliebe, haben jedoch wenig Trennschärfe und sind bei empirischen Erhebungen durch Fragebögen ohnehin ein Anlaß für Fehlinterpretationen. Neben der wenig erhellenden Unterscheidung zwischen lokalen und überlokalen Bürgerinitiativen scheint die Differenzierung in Massen- und Honoratioreninitiativen, in Langzeitinitiativen und Ad-hoc-Gruppen sowie in Bürgerinitiativen der ersten und der zweiten Generation aussagekräftiger, zumal solche Kriterien auch Rückschlüsse auf die Struktur der Gruppen zulassen.

Mayer-Tasch behandelt ohne eine Begründung unter der Rubrik „Dauer- oder Langzeitinitiative“ speziell Honoratiorengruppen und die Organisationsform des rechtsfähigen Vereins (vgl. 1976: 106 ff.). Eine solche Verknüpfung dürfte auch häufig anzutreffen sein, vor allem in der Weise, daß Honoratioren den Vorstand eines rechtsfähigen Vereins stellen. Dies

wird insbesondere dann gelten, wenn Honoratiorenzirkel trotz ihres Ansehens oder ihrer Einflußmöglichkeiten aufgrund der Exklusivität ihrer Mitglieder als Initiative erfolglos bleiben und deshalb zu erweiterten und formalisierten Organisationsstrukturen greifen. Damit sind meist auch bestimmte Kommunikations- und Aktionsformen vorgezeichnet. „Die juristische und faktische Vertretungs- und Koordinationskompetenz“ (ebd., S. 109) des Vorstandes sichert einen Positions- und Informationsvorsprung und läßt häufig die übrigen Mitglieder, sofern nicht fallweise spezifischer Sachverstand gefragt ist, zu Statisten oder ausführenden Organen werden. Honoratioreneninitiativen wirken vor allem durch Gespräche und Stellungnahmen gegenüber Behörden, Pressevertretern und politischen Entscheidungsträgern. Dagegen scheuen sie schon um der Reputation ihrer Repräsentanten willen unkonventionelle und spontane Aktionen.³¹⁶

Die Konstituierung als rechtsfähiger Verein scheint jedoch kein Merkmal zu sein, das ausschließlich Honoratioreneninitiativen zukommt. Auch Masseninitiativen organisieren sich teilweise, wenn auch weit seltener, als eingetragene Vereine.³¹⁷ Das Kennzeichen von Masseninitiativen ist jedoch nicht — wie die Bezeichnung nahelegen könnte — die Zahl ihrer Mitglieder, sondern ihre anders geartete soziale Zusammensetzung, ihre entflochtene Entscheidungsstruktur und ihre Neigung zu unkonventionellen Aktionsformen. Masseninitiativen integrieren in aller Regel verschiedene soziale Schichten und beteiligen ihre Mitglieder relativ gleichmäßiger am Prozeß der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung. Damit verbunden ist dann meist ein höherer Identifikationsgrad, der eine breite Beteiligung an Aktivitäten sichert und auch eine Motivation für riskante und unkonventionelle Maßnahmen liefert. Der Aktivitätsgrad in Masseninitiativen ist meist un stetig und spontan. Er schwankt je nach der Dringlichkeit des Anliegens bzw. dem Stand der Planungsphase. Da die Abgrenzung nach außen in der Regel nicht durch eine formelle Mitgliedschaft, sondern durch informelle Prestigekriterien geregelt ist, können solche Masseninitiativen in bestimmten Fällen auch leicht Initiativen von Massen werden und sich damit als ein erhebliches Druckmittel auswirken.

Verschiedene Untersuchungen haben ergeben, daß zwischen 23 und 58% der befragten Bürgerinitiativen als eingetragener Verein bestehen (vgl. *Rüdig* 1980: 154). Allerdings hat dieses Ergebnis nur eine geringe Aussagekraft. Zum einen sind diese Zahlen kaum repräsentativ, denn die stärker institutionalisierten Initiativen tauchen eher in Adressenlisten und Verzeichnissen auf, sind also für den Forscher leichter erreichbar. Zum anderen hat diese formelle Organisation meist nur eine nach außen gerichtete Bedeutung, indem sie etwa die öffentliche Reputation, die Seriosität im Umgang mit Behörden oder die Bereitschaft für Spenden erhöhen soll.

Die zu den bisherigen Typologien quer liegende Unterscheidung von Bürgerinitiativen der ersten und der zweiten Generation, wie sie von *Uwe Thaysen* vorgeschlagen wird (vgl. 1980: 196 ff.), kann manche Widersprüche bei den Charakterisierungen von Bürgerinitiativen auflösen. Demnach zählen zur ersten Generation lose organisierte, spontan ins Leben gerufene, als lokale oder kommunale Selbsthilfeorganisationen auftretende Initiativen. Dagegen registriert *Thaysen* ab 1973/74 das Aufkommen einer zweiten Generation von eher planmäßig entstehenden, eine allgemeine Zielsetzung verfolgenden und auch auf regionaler und überregionaler Ebene agierenden Gruppen. Diese Differenzierung bestätigt in ihrer zeitlichen und qualitativen Bestimmung auch die erste Zäsur des Phasenkonzpts, das im vorangegangenen Abschnitt vorgestellt wurde.

Verallgemeinernd läßt sich feststellen, daß Bürgerinitiativen im Vergleich zu anderen Interessenorganisationen einen geringen Institutionalisierungsgrad aufweisen. Meist existieren sie ohne feste Regeln der Geschäftsführung, der Mitgliedschaft, der Funktionsaufteilung, der Finanzierung usw. Nahezu generell läßt sich jedoch eine informelle Kerngruppe ausmachen, die aus den aktivsten Mitgliedern besteht und meinungsbildend wirkt. Dennoch werden die Bürgerinitiativen von ihren Mitgliedern in hohem Maße als demokratische Einrichtungen geschätzt (vgl. *John* 1979: 91 f.). Wichtigen Entscheidungen gehen oft lange Auseinandersetzungen voraus, die weniger durch Abstimmungen, sondern eher durch einen diskursiven Prozeß entschieden werden. Ohne dieses Verfahren würden wohl viele Mitglieder nicht den Grad an Identifikation und Aktivität aufbringen (vgl. *Mayntz* 1972⁶: 102) und die lose Organisation wäre vom Zerfall bedroht. Gerade die wenig institutionalisierte Struktur der Bürgerinitiativen wird von der Mehrzahl ihrer Mitglieder nicht als Mangel, sondern als Stärke bewertet und als Vorschein einer alternativen Kommunikations- und Lebensform bewußt gefördert.

Neben diesen Bürgerinitiativen i. e. S. stehen verbandsähnliche Gruppierungen sowie Initiativen, die sich durch die Beschränkung auf eine bestimmte Aktionsform auszeichnen. Diese Formen sind Grenzfälle. Sie sind nicht genuin den Bürgerinitiativen zuzurechnen, sondern haben durch die Bürgerinitiativen eine Belebung erfahren. Zur ersten Gruppe können institutionalisierte Zusammenschlüsse gerechnet werden, die praktisch Verbandsstruktur annehmen, wenn sie eine professionelle Geschäftsführung, eine geregelte Finanzierungsbasis und eine oft von unmittelbarer Kommunikation unabhängige Mitgliedschaft aufweisen.³¹⁸ Zur zweiten Gruppe zählen z. B. die Initiative „Volksbegehren für Rundfunkfreiheit“ oder Spendenaktionen. Zwar gibt es auch hier eine aktive Kerngruppe, die vielfältige Aktivitäten entwickelt, doch beschränkt sich die Unterstützung und Zurechnung ihrer Anhänger z. B. auf die Leistung einer Unterschrift. Auch fehlt hier in aller Regel die intensive Kommunikation zwischen den Beteiligten.

Die Zahlenangaben über die durchschnittlichen Gruppenstärken sind uneinheitlich, zumal auch unterschiedliche Raster verwendet wurden. Verallgemeinernd läßt sich jedoch feststellen, daß die Mehrzahl der befragten Initiativen zwischen 20 und 30 Mitgliedern aufweist. *Lange u. a.* bestätigen zudem die Erfahrung, daß mit steigender Gruppengröße die Tendenz zur organisatorischen Verfestigung und zur Herausbildung von Führungsgruppen zunimmt (vgl. 1973: 265).

Verschiedene Untersuchungen stimmen darin überein, daß sich die Bürgerinitiativen vor allem aus der Altersgruppe der 25—40jährigen rekrutieren. Nach Angaben von *Borsdorf-Ruhl* sind in rund 73% der befragten Gruppen überwiegend Männer und in nur 3% überwiegend Frauen vertreten (vgl. 1973: Tabelle III 67). Diese einseitige Zusammensetzung scheint sich allerdings nach den Ergebnissen verschiedener Meinungsumfragen (INFAS 1973 und 1976; EMNID 1978) abzuschwächen (vgl. *John* 1979: 70 f.; *Rüdiger* 1980: 162).

Über die soziale Zusammensetzung von Bürgerinitiativen liegen zahlreiche Aussagen vor. Auf die Dominanz von Angehörigen der Mittelschichten, Akademikern und insbesondere Vertretern freier Berufe sowie des Humandienstleistungsbereichs ist vielfach hingewiesen worden. Wenn auch hier kein eigens erhobenes empirisches Material vorgelegt werden kann, so soll doch die These vertreten werden, daß sich diese einseitige Orientierung zunehmend abbaut.³¹⁹ Dies zeigen auch die Ergebnisse der verschiedenen Befragungen in der zeitlichen Abfolge. Die Gründe liegen wohl darin, daß die Bürgerinitiativbewegung mit ihrer Etablierung zu einem quasi-alltäglichen Faktor geworden ist, daß die Berührungsangst gesunken ist, daß das gesellschaftliche Bewußtsein für Umweltgefährdungen und für administrative Planungsmängel gestiegen ist und schließlich auch die Autoritätshörigkeit gegenüber Ämtern und Behörden abnimmt.

Die vielfältigen Folgelasten von Planungs- und Modernisierungsvorhaben vermögen breite Koalitionen zu schaffen, welche auch eine heterogene soziale Zusammensetzung von Bürgerinitiativen begünstigen. Eine Gruppe, die sich z. B. aus Furcht vor radioaktiver Verseuchung gegen ein Kernkraftwerk wendet, erfährt u. U. Unterstützung durch Landwirte, die um die Verkaufschancen ihrer Produkte oder um Grundwasserabsenkungen bangen, durch den Fremdenverkehrsverein, der sich um die Attraktivität der Region sorgt, oder durch Fischer, die eine Überhitzung der Gewässer durch abgeleitete Kühlwasserströme befürchten. Ebenso kann z. B. eine Initiative, die sich um der Erhaltung eines Naturschutzgebietes willen gegen die Planung eines Militärübungsgeländes wendet, durch andere Gruppen Unterstützung finden, deren Sorge dem Manöverlärm oder den Jagdrechten gilt.

6.3.2 Kooperation und Zusammenschlüsse

Mit der zunehmenden Etablierung und Verbreiterung der Bürgerinitiativen ging auch eine organisatorische Verflechtung und Konsolidierung einher, die weniger auf die Binnenstruktur als vielmehr auf die Außenbeziehungen der Gruppen wirkte.

Neben der Kooperation mit anderen Organisationen im lokalen Bereich³²⁰ hat sich ein enges Kommunikationsnetz zwischen den Bürgerinitiativen entwickelt. Hierbei gibt es sowohl eine Zusammenarbeit mit anderen Initiativen im örtlichen Umkreis als auch eine Einbettung in regionale und überregionale Zusammenschlüsse. So existieren inzwischen Landesverbände der Bürgerinitiativen in Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. In Bayern findet eine lose Koordination durch die sog. „Landeskonferenz“ der Bürgerinitiativen statt. Auf nationaler Ebene kommt dem Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz die größte Bedeutung zu. Daneben sind einzelne Initiativen auch Verbänden wie dem Deutschen Naturschutz-Ring, dem Bund für Umwelt- und Naturschutz oder dem Weltbund zum Schutze des Lebens angeschlossen. Auch auf internationaler Ebene zeichnet sich eine wachsende Verflechtung ab. Neben der schon lange bestehenden Kooperation in grenznahen Gebieten (z. B. Baden — Elsaß oder am Niederrhein) wirken das Europäische Umweltbüro (EEB) und die Organisation „Friends of the Earth“ als koordinierende Instanzen. Zur Abstützung der Arbeit entstanden auch Arbeitsgemeinschaften von Wissenschaftlern und spezielle Institute von kleinerem Rang (vgl. Anmerkung 312).

Abgesehen von der Zusammenarbeit der Bürgerinitiativen untereinander werden die Parteien und Kirchen als häufigste Kooperationsgruppen genannt. Deutlich dahinter rangieren Landwirtschaftsverbände, Gewerkschaften und Verbraucherverbände (vgl. Rüdig 1980: 171).

Es ist bemerkenswert, daß trotz dieser Institutionalisierung der Kooperation die innere Struktur der Mehrzahl der Bürgerinitiativen ihren informellen und losen Charakter behielt. Keiner dieser Zusammenschlüsse greift die Autonomie der Teilgruppen in ihrer Substanz an.³²¹ Bisher haben es die Bürgerinitiativen weitgehend verstanden, ihren spontanen und losen Charakter zu wahren. Dies ist nach den Erkenntnissen der Organisationssoziologie erstaunlich, jedoch im Sinne einer hermeneutischen Interpretation weniger verwunderlich. Die Bürgerinitiativen sind auch entstanden als Reaktion gegen hierarchische und verkrustete Apparate der Administration, der Parteien und der Verbände. Entsprechend sensibel reagieren sie auf solche Tendenzen in ihren eigenen Reihen³²² und entwickeln eine Gegenideologie der spontanen Aktion auf dem Hintergrund einer basisdemokratischen Struktur. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß sich hier eine deutliche

Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit abzeichnet. Zum einen dominiert auch in den sich als „herrschaftsfrei“ verstehenden Bürgerinitiativen meist ein Kern von Aktivisten. Zum anderen zeigen die Institutionalisierungstendenzen zugunsten partei- und verbandsähnlicher Strukturen (vgl. *Rucht* 1982) die partielle Aufweichung dieser Ideologie. Die Bürgerinitiativbewegung würde sich in manchen Problemfeldern (z. B. in der Umweltschutzgesetzgebung auf Bundesebene) zur Wirkungslosigkeit verurteilen, wollte sie puristisch an ihren tragenden Prinzipien festhalten.

6.4 Inhalte und Formen der Auseinandersetzung zwischen Bürgerinitiativen und politisch-administrativem System

Die öffentliche Verwaltung, von ihrem Auftrag her eine Einrichtung im Dienste des Bürgers bzw. der Gesamtheit des Volkes als Souverän, ist vielfach in die Rolle eines Kontrahenten des Bürgers eingerückt (vgl. *Ellwein* 1978). Dies liegt nicht nur daran, daß in einer hochdifferenzierten Gesellschaft administrative Maßnahmen immer selektiver werden, bestimmte Gruppen bevorzugen oder benachteiligen, einen Interessenausgleich schaffen müssen und zum Wohl der Allgemeinheit in die Privilegien einzelner eingreifen. Die politische Administration ist zugleich auch zum Gegner von Bürgern geworden, weil die Kanäle der Willensbildung nicht nur Interessen transportieren, sondern auch ausfiltern, weil diese Kanäle teilweise von hochorganisierten Gruppen okkupiert sind und weil das politisch-administrative System eine Tendenz zur Verselbständigung aufweist. Dies wird dort am deutlichsten, wo Politik — etwa durch die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen — selbstzerstörerische Wirkungen entfaltet und damit die Grenzen *jeder* Rationalität sprengt.

Ein großer Teil der Bürgerinitiativen hat die subjektive Absicht und — begrenzt — die objektive Wirkung, derartige Fehlentwicklungen einzudämmen. Damit beziehen Bürgerinitiativen in dem Spannungsfeld „Selbstbestimmung oder Akklamation“ (*Zimpel* 1972 b) eine eindeutige Position. Sie verletzen die Bürokratenmentalität, artikulieren sich fallweise als Warner, als Kontrollinstanz, als ungerecht Behandelte, als Avantgarde, als Advokaten anderer Gruppen oder auch als erbitterte Gegner der politischen Verwaltung. Die Konfliktlinie verläuft nicht in allen Fällen eindeutig zwischen Bürgerinitiativen und politisch-administrativen Entscheidungsträgern. Es können sich Koalitionen in vielfältiger Kombination bilden. Eine Bürgerinitiative kann auf seiten der lokalen Administration gegen eine Maßnahme der Landes- oder Bundesregierung angehen. Der Gegner einer Bürgerinitiative

kann ein privates Wirtschaftsunternehmen oder ein einzelner Bürger sein. Von den Formen reiner Selbsthilfe abgesehen, wird jedoch fast immer die öffentliche Hand als Träger von Dienstleistungen, als Subjekt von Planungen, als Regulierungs- oder Genehmigungsinstanz in die Auseinandersetzung einbezogen. Diese Fälle sollen hier näher betrachtet werden.

6.4.1 Konfliktfelder und Konflikthalte

Die einschlägige Literatur und auch die Erfahrung des Alltags zeigen, daß es fast klassisch zu nennende Ansatzpunkte der Bürgerinitiativen gibt. Hierzu gehören die Bereiche Stadtsanierung, örtliche und regionale Verkehrsplanung, Kindergärten und Schulen. Vor allem im Zusammenhang empirischer Untersuchungen werden Aktionsfelder typisiert und hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Bürgerinitiativen unterschieden, wobei sich das Problem von Überschneidungen ergibt. *Lange* u. a. nennen sechs Aktionsbereiche³²³. Bei *Kodolitsch* finden sich bereits 14 "inhaltliche Schwerpunkte" (1975: 274)³²⁴. Eine Untersuchung des Berliner *Instituts für Zukunftsforschung* nennt für das Feld Umweltschutz im weitesten Sinne schließlich 41 Einzelbereiche (vgl. *Andritzky* 1978: 87). Mit zunehmender analytischer Differenzierung gehen jedoch auch wichtige Zusammenhänge verloren. So kann z. B. eine Stadtsanierungsgruppe zugleich Aktivitäten im Bereich des Wohnens, des Kulturlebens, der Erholung usw. entfalten und läßt sich deshalb in einem allzu feinen Raster nicht mehr sinnvoll einordnen.

Quantitative Aussagen über die Ansatzpunkte von Bürgerinitiativen sind nicht nur wegen der Unterschiede und der prinzipiellen Mängel der Untersuchungskategorien, sondern auch wegen der fehlenden Repräsentativität der Studien erschwert. Vielfach bestätigt wird jedoch der primär lokale Problembezug von Bürgerinitiativen, die allerdings überwiegend in Städten und Ballungsräumen auftreten. Die vorliegenden Untersuchungen scheinen jedoch zum Teil bereits wieder veraltet oder in ihrer Perspektive einseitig angelegt. Neben dem lokalen Ansatz von Bürgerinitiativen werden zunehmend überregionale Probleme aufgegriffen.³²⁵ Dies entspricht auch der Sachlogik, denn ein Teil der örtlichen Probleme ist ein abgeleitetes Phänomen überregionaler Maßnahmen und Entwicklungen. In das Blickfeld oder Schußfeld der Bürgerinitiativen kommt dann z. B. die Institution der Gesamtschule, die psychiatrische Versorgung in der Bundesrepublik, ein großes Autobahn- oder Kanalprojekt, ein Gesetz, das Grenzwerte für Lärm, für Wasser- oder Luftverschmutzung festlegt, der moderne Städtebau schlechthin, der steigende Verbrauch von Chemikalien in der Landwirtschaft, die Landschaftszersiedelung, das Energieprogramm der Bundesregierung usw. Damit erweitert sich das

Themenspektrum nicht nur in seinem Horizont, sondern auch in seiner Qualität. Grundsätzliche Fragen der Eigentumsordnung, des marktwirtschaftlichen Systems, der Verflechtung von Politik und Wirtschaft, der bürokratisch-industriellen Modernisierung, des Zentralismus usw. werden aufgegriffen.

Schließlich können die unmittelbar politischen Verfahrenswege und Institutionen zum Gegenstand der Kritik werden, sobald sich im Zuge der Auseinandersetzung ihre Abschirmung, ihre Interessengebundenheit oder ihre Unbeweglichkeit erwiesen hat. Die Form politischer Einflußnahme wird dann zum Inhalt bürgerschaftlicher Aktivität. Es werden Forderungen nach einer Aufwertung der Bezirksausschüsse, nach einer Erweiterung der Anhörungs- bzw. Einspruchsrechte im baurechtlichen oder atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, nach einer generellen Informationspflicht der Verwaltung über Planungen oder nach der Partizipation von Bürgern in Form eines Planungsrats³²⁶ erhoben. In aller Regel stehen diese erweiterten Kritikpunkte nicht im Zentrum der Aktionen von Bürgerinitiativen, sondern werden erst nach Erfahrungen der Erfolglosigkeit programmatisch einbezogen. Oft sind sie lediglich Faktoren auf der Ebene der Meinungsbildung und haben damit nur indirekte Auswirkungen etwa in Form der vielbeschworenen Staatsverdrossenheit.

Nach wie vor ist es meist ein konkreter Anlaß in Gestalt einer administrativen Maßnahme oder die Unerträglichkeit einer Problemlage, die den Zusammenschluß und die Aktionen von Bürgerinitiativen fördern. Dem Engagement unmittelbar Betroffener können sich jedoch auch mittelbar Betroffene anschließen, die aus einer allgemeinen Einsicht oder einer aktivistischen Grundhaltung das Anliegen der Bürgerinitiativen unterstützen und sich zunehmend damit identifizieren.

Am zahlreichsten sind wohl gegenwärtig die Bürgerinitiativen gegen Atomkraft sowie Bürgerinitiativen im Bereich Wohnen und Verkehr. Zwar liegen hier keine neuen und repräsentativen Zahlen vor³²⁷, doch läßt sich für die Anti-Atomkraftinitiativen sagen, daß sie eine große Zahl von Sympathisanten zu mobilisieren vermögen. Hinweise für die Stärke der Verkehrsinitiativen geben die bundesweiten Kongresse dieser Gruppen in den letzten Jahren sowie eine Adressenliste von rund 400 Initiativen, die allein von der Bürgerinitiative Westtangente aus Berlin zusammengestellt wurde. Gerade für diese beiden Themen ist die Öffentlichkeit inzwischen stark sensibilisiert. Während dies angesichts der Emotionalisierung und Polarisierung in der Frage der Kernenergie offenkundig ist, ist eine zusammenfassende Einschätzung im Verkehrsbereich schwieriger, da die Planungen zumeist auf mehreren Verwaltungsebenen stattfinden, konkrete Projekte oft nur die unmittelbaren Betroffenen aktivieren und schließlich die anstehenden Problemlagen in der Regel nicht binär (ja oder nein), sondern differenzierter (z. B. Trassenführungen beim Straßenbau oder Kapazitätsanforderungen an einen Flughafen) entschieden werden. Die hohe Zahl von Bürgerinitiativen gegen Verkehrs-

planungen hängt wohl auch mit den mehrdimensionalen Auswirkungen derartiger Projekte zusammen. So werden Grünflächen, Wohngebiete oder landwirtschaftliche Nutzgebiete zweckentfremdet, die Anrainer werden durch Lärm und Luftverschmutzung belastet und meist ziehen neue Verkehrseinrichtungen auch eine Reihe von Folgeprojekten (z. B. Tankstellen und Motels bei Straßen; umfassende infrastrukturelle Maßnahmen bei Flughäfen) nach sich.

6.4.2 Formen der Auseinandersetzung

Die Formen der Auseinandersetzung lassen sich nur sinnvoll bestimmen in der Einschätzung der eigenen und gegnerischen Stärken und Schwächen, der Mittel und Ziele, der möglichen Bündnispartner, kurz: der strategischen und taktischen Überlegungen. Die Komplexität dieser situationsabhängigen Bedingungen läßt z. B. den Versuch von *Anton Pelinka*, ein „einheitliches strategisches Grundmuster“ (1978: 18) herauszukristallisieren, wenig aussichtsreich, zumindest wenig aussagekräftig erscheinen. Die in der Literatur vorhandenen Darstellungen über Strategie und Taktik der Bürgerinitiativen kranken meist an der Einseitigkeit der Perspektive. Gerade hier sind die Praktiker in Bürgerinitiativen und Verwaltung den Wissenschaftlern voraus, indem sie um ihres Erfolges willen sich mit den Mitteln und Methoden des jeweiligen Kontrahenten auseinandersetzen.

Hier kann es im Gegensatz zur Darstellung von Fallanalysen nur darum gehen, eine phänomenologische Typologie der Aktionsformen *beider* Seiten zu entwickeln. Damit ist nichts über den zeitlichen Ablauf, die Kombination und die situationsspezifische und oft phantasievolle Variation verschiedener Formen der Auseinandersetzungen ausgesagt. In einem ersten Schritt sollen die Besonderheiten dargestellt werden, die sich aus der Position und der allgemeinen Struktur von Bürgerinitiativen einerseits und dem administrativen System andererseits ergeben. Daran anschließend werden verschiedene Verhaltens- und Verfahrensstrategien typisiert.

Schema: Ausgangsposition von Bürgerinitiativen und politischer Verwaltung

Position	Bürgerinitiativen	politische Verwaltung
Handlungsmotiv	Betroffenheit	Zuständigkeit
Rechtfertigung	Vermutung der Legitimität	Vermutung der Legalität
Handlungsmuster	ungeregelt autonom unkonventionell laienhaft spontan	geregelt hierarchisch konventionell professionell dauerhaft
sachliche Ressourcen personale Ressourcen	relativ begrenzt relativ unbegrenzt	relativ unbegrenzt relativ begrenzt
Statusvorteil Statusnachteil	Bürgerbonus Privatheit, Partikularismus	Amtsbonus Bürokratismus

Diese Gegenüberstellung ermöglicht zwar keine Bilanzierung des Kräfteverhältnisses, zumal die einzelnen Bezugsgrößen nicht kompatibel sind. Sie verweist jedoch auf die strukturellen Stärken und Schwächen der Kontrahenten. Somit wird zugleich auf abstrakter Ebene der jeweilige Handlungsschwerpunkt und die Begründungsstruktur für konkrete Auseinandersetzungen plausibel. So wird z. B. der politische Leitsatz „divide et impera“ eher der Verwaltung zugerechnet werden können. Dagegen lassen sich auf seiten der Bürgerinitiativen z. B. Anleihen bei der Guerillataktik finden, zumal — sieht man von den zivilen Bahnen einmal ab — hier durchaus strukturelle Analogien gegeben sind. Dies gilt besonders für die Formen des „zivilen Ungehorsams“ (vgl. S. 222). Während die Stetigkeit und Professionalität der Verwaltung Strategien der Verzögerung und des Hinhaltens begünstigt, tendieren Bürgerinitiativen im allgemeinen zu spontaneistischen, unkalkulierbaren Aktionen, zu punktuellen Angriffen und zu Dramatisierungen der Problemlagen.

Da die Konflikte zwischen Bürgerinitiativen und politischer Verwaltung weitgehend im Rahmen der Öffentlichkeit ausgetragen werden, müssen die Handlungen und Argumente beider Seiten nach außen vermittelt werden, um eine möglichst breite Resonanz und Unterstützung zu finden. Dagegen sind die Aktionen, die sich ausschließlich auf den jeweiligen Konfliktgegner beziehen, zwar nicht unwichtig, aber doch zweitrangig.

Es erscheint sinnvoll, einen systematischen Überblick über die empirisch vorkommenden Handlungsformen beider Seiten zu geben. Hierbei kann zwischen den Mitteln und Aktionsformen einerseits und den Handlungs- und Argumentationsstrategien andererseits unterschieden werden, wenn auch keine exakte Trennung möglich ist. Die spezifischen Mittel der Bürgerinitiativen und politisch-administrativen Systeme können als bekannt vorausgesetzt werden. Auf Seiten der Bürgerinitiativen überwiegen die Mittel des *direkten* Kontaktes mit potentiellen Sympathisanten (z. B. durch Informationsstände, Unterschriftensammlungen, Flugblätter usw.). Daneben finden sich auch Formen der symbolischen Konfrontation, der juristischen Auseinandersetzung und der direkten Behinderung administrativer Maßnahmen (z. B. durch Sitzstreiks, Haus- oder Bauplatzbesetzungen).

Auf seiten der Verwaltung überwiegen *indirekte* Vermittlungsformen wie Presseerklärungen, Gegendarstellungen, Interviews, öffentliche Bekanntmachungen, Postwurfsendungen usw. Daneben finden sich jedoch auch direkte Kommunikationsformen (Bürgerversammlungen, Teilnahme an Podiumsdiskussionen, Hearings), Formen der juristischen Auseinandersetzung (Verleumdungsklage, Enteignungsverfahren, einstweilige Verfügungen usw.) und schließlich auch die Konfrontation über die Androhung oder die Anwendung physischer Zwangsgewalt.

In enger Verbindung mit der Mittelwahl steht die Bevorzugung spezifischer Handlungs- und Argumentationsstrategien. *Mayer-Tasch* hat in Anlehnung an den Amerikaner *Harry Specht* (vgl. 1973) vier Intensitätsstufen der Auseinandersetzung beschrieben, dabei allerdings nicht die Aktionen bzw. Reaktionen der Gegenspieler von Bürgerinitiativen systematisch einbezogen. Er unterscheidet die Stufe der Kooperation, der Konkurrenz, der Disruption und der Gewaltanwendung (vgl. 1976: 143 ff.). Die *Kooperations- und Konkurrenzformen* gehören zum politischen Alltag und bedürfen keiner weiteren Erläuterung. Unter *disruptiven* Aktionsformen sind Handlungen zu verstehen, „die den Rahmen des bislang moralisch und rechtlich Akzeptierten bis zum äußersten strapazieren oder gar — wenn auch in begrenztem Umfang — überschreiten“ (ebd., S. 144 f.); Handlungen, die — gemäß einer Formulierung von *Martin Luther King* — den Konflikt im Bewußtsein der Massen halten, ohne Leben und Eigentum zu zerstören, die „auf militante Weise gewaltlos“ (zit. nach *Specht* 1973: 219) sind.

Gewaltakte auf seiten der Bürgerinitiativen sind zwar selten, erregen jedoch naturgemäß die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit. Es ist unverkennbar, daß sich in der Bundesrepublik verschiedene Gruppierungen aus taktischen Gründen die Anliegen von Bürgerinitiativen zu eigen machen, um sich durch Gewaltakte als „Speerspitze der Bewegung“ zu profilieren. Dies gilt insbesondere für Aktionen gegen atomare Anlagen, häufig im Schutz der Anonymität von Massendemonstrationen. Dabei muß aus guten Gründen *Offes*

These bezweifelt werden, daß erst die „Kombination von Verhandlungsstrategien mit kalkulierten Gewaltakten“ eine Entwicklung zu „Scheingefechten auf falschem Terrain“ (1972 a: 165 f.) verhindert. Hier wird eine nahtlose Linie von den Verzweiflungsaktionen nordamerikanischer Ghattobewohner zu den Häuserbesetzungen des Frankfurter Westends gezogen. In aller Regel führen in unserer politischen Kultur Gewaltakte jedoch zur sozialen Isolierung der Akteure und verkehren damit die Absicht ins Gegenteil. Eine Chance, die Sympathie von Bündnispartnern zu gewinnen, haben am ehesten noch Rechtsverletzungen, deren Charakteristikum in ihrem Symbolgehalt bei Vermeidung oder Minimierung von Sachschäden besteht. Solche symbolischen Gewaltakte können jedoch erst dann auf (partielles) Verständnis stoßen, wenn die Akteure aus einer existentiellen Notlage heraus handeln, also einen hohen Legitimitätsgrad für sich in Anspruch nehmen können und zugleich die Skala der konventionellen Mittel erfolglos ausgeschöpft wurde.

Auf der anderen Seite sind auch Aktionen und Reaktionen von staatlichen Sicherheitsorganen zu verzeichnen, die den Sinn des legalen Gewaltmonopols und die verfassungsrechtlich gebotenen Grundsätze der „Erforderlichkeit“ und der „Verhältnismäßigkeit“ verfehlen. In diesen Zusammenhang gehört auch die Tatsache, daß getarnte Kriminalbeamte in Bürgerinitiativen eingeschleust wurden und sich dort nicht nur mit einer Beobachterrolle beschieden, sondern auch verbal zu Gewaltakten stimulierten.³²⁸

Nachstehend werden die wichtigsten Handlungs- und Argumentationsstrategien im Rahmen von Auseinandersetzungen zwischen Bürgerinitiativen und politischer Verwaltung gegenübergestellt und — soweit möglich — nach dem Eskalationsgrad des Konflikts geordnet. Hierbei bleibt die Stufe der Kooperation unberücksichtigt, da sie m. E. nicht den Konfliktformen zugerechnet werden kann und der Sache nach bereits im fünften Kapitel abgehandelt wurde.

Stufe der Konkurrenz

Hier geht es für beide Seiten darum, den eigenen Standpunkt zu verdeutlichen, zu begründen und dafür breite Unterstützung zu gewinnen. Die Auseinandersetzung bleibt im wesentlichen auf den konkreten Anlaß beschränkt. Die Bemühungen beider Seiten richten sich zunächst auf Verhandlungs- und Schlichtungsprozeduren, deren Verweigerung oder Scheitern eine neue Eskalationsstufe einleiten.

Handlungs- und Argumentationsstrategien:

Bürgerinitiativen	politische Verwaltung
Dramatisierung und Skandalisierung von Fehlplanungen, Planungslücken	Verschleierung, Verharmlosung, Richtigstellung, „Versachlichung“
Suche nach Bündnispartnern, Identifikationsangebote, Diffamierung der Verwaltung; Vorwurf der Bürgerferne	Isolierung, Spaltung oder Diffamierung der Bürgerinitiative; Stärkung entgegengerichteter Interessengruppen; Vorwurf des Partikularismus; Entschädigungs- oder Vergleichsangebote
Aufbietung von Gegengutachten, Entwicklung alternativer Lösungsvorschläge; Forderung nach Mitsprache und Partizipation	Vorwurf des Dilettantismus oder Utopismus; Begrenzung oder Zurückweisung von Partizipationsansprüchen
Zurückweisung der Gesamtplanung; Verweigerung der Zusammenarbeit; Versuch der Spaltung von Parteien und politischen Repräsentanten; Anrufung der Gerichte	Bekundung der Entschlossenheit; Rückversicherung bei politischen Führungsspitzen; Hinweis auf Exekutivpflicht; Anrufung der Gerichte

Stufe der Disruption

Hier dominieren Aktionen mit provokativer bzw. verhindernder Absicht, die dicht vor oder hinter der Schwelle der Illegalität liegen. Charakteristische Begründungsformel der Bürgerinitiativen auf dieser Konfliktstufe ist: „Wo Recht zu Unrecht wird, wird Widerstand zur Pflicht.“ Es ist naheliegend, daß sich solche Handlungen für das politisch-administrative System aufgrund seiner konventionellen Struktur und seiner formellen Rechtsbindung im allgemeinen verbieten. Ein genereller Verzicht auf „politische Lösungen“ zugunsten polizeilicher Abwehr- und Verfolgungsmaßnahmen, Diskriminierung und Kriminalisierung dürfte nach den vorliegenden Erfahrungen auf eine Mehrheit des Protestpotentials abschreckend wirken, wird jedoch einen generellen Verlust an Legitimität und die Radikalisierung eines „harten Kerns“ zur Folge haben.

Handlungs- und Argumentationsstrategien:

Bürgerinitiativen	politische Verwaltung
symbolische Widerstandsaktion zur Warnung, Provokation, Skandalisierung, Denunzierung („Seht sie Euch an!“)	Androhung von Gegenmaßnahmen; demonstrative Gelassenheit; Demonstration von Stärke
punktueller Störung einer Planungsmaßnahme („Seid Sand im Getriebe!“)	großzügiges Ignorieren; Appell an die Vernunft; defensive und präventive Maßnahmen gegen Störungen; gerichtliche Verfolgung
systematische Behinderung von Planungsmaßnahmen durch Formen des Streiks, Boykotts, der Blockade (ziviler Ungehorsam)	Versuche der Spaltung in „Friedliche“ und „Radikale“; Diskriminierung, Kriminalisierung; defensive und offensive Anwendung physischer Zwangsgewalt; gerichtliche Verfolgung

Stufe der Gewalt

Auf einer letzten Eskalationsstufe steht die Abfolge von Gewalt und Gegengewalt. Beide Parteien verzichten auf eingehendere Begründungen der Gewaltanwendung. Auf seiten der „Bürger“ findet sich allenfalls ein lapidarer, oft nachträglicher Rechtfertigungsversuch, zuweilen die Berufung auf ein „Recht auf Notwehr“. Die politische Administration begnügt sich damit, auf ihre Pflicht zum Eingriff („sogenannte Ermessensreduzierung auf Null“) gemäß der Rechtslage zu verweisen. Eine Fortdauer und Verschärfung des Konflikts wird auf längere Sicht zu einer Ausweitung der gesetzlichen Handhabe und zu einer personellen und waffentechnischen „Aufrüstung“ der Sicherheitsorgane führen.

Handlungsformen

Bürgerinitiativen	politische Verwaltung
Blockade, Streik, Boykott oder Demonstration in Verbindung mit Sachbeschädigung	Präventivmaßnahmen, Gegenblockade, Zwangsräumung, gerichtliche Verfolgung
anonyme Sachbeschädigung, Anschlag	Ermittlung; gerichtliche Verfolgung
Blockade, Streik, Boykott in Verbindung mit anonymem oder offener Gewalt gegen Sachen und Personen; Berufung auf ein „Recht auf Notwehr“	Gegengewalt; Ermittlung, Fahndung, gerichtliche Verfolgung; gesetzliche Ausweitung des exekutiven Spielraums; „Aufrüstung“ der Sicherheitsorgane

Diese nüchterne Aufzählung von Handlungsstrategien mag in der Logik der zunehmenden Eskalation ihrer Mittel beängstigend wirken. Diese Angst ist jedoch nicht nur die des wissenschaftlichen Beobachters oder des am Konflikt unbeteiligten Bürgers. Gerade in Kreisen der Bürgerinitiativen herrscht die Sorge, daß es z. B. im Rahmen von Massenkundgebungen zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kommt und es werden alle Schritte unternommen, dies zu verhindern.

Im Bewußtsein der Absurdität einer Spirale von Gewalt und Gegengewalt, im Bewußtsein der Untrennbarkeit von Mitteln und Zielen wurde deshalb die „gewaltfreie Aktion“ als Alternative zum Bürgerkrieg wiederbelebt und in die Bürgerinitiativen getragen. Gewaltfreiheit ist ein konstitutives Element der ökologischen Orientierung (vgl. *Bossel* 1978: 14), will man unter Ökologie nicht nur eine Subdisziplin der Zoologie verstehen, wie es 1868 *Ernst Haeckel* vorgeschlagen hatte. Würde das bislang von *Mayer-Tasch* wohl in symbolischer Form gebrauchte Wort vom „ökologischen Bürgerkrieg“ Wirklichkeit, so verlöre auch eine politische Bewegung das Recht, sich ökologisch zu nennen, d. h. Leben und Lebensgrundlagen schützen zu wollen. Ähnlich fragwürdig wäre jedoch auch ein politisches System, das die vitalen Interessen seiner Minderheiten (die im Fall einer ökologischen Bedrohung sogar die wohlverstandenen Interessen aller sein können) derart ignoriert oder verletzt, daß die Betroffenen glauben, zu den äußersten Mitteln greifen zu müssen.

6.5 Zur Einschätzung der Bürgerinitiativbewegung

Die Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik haben im Vergleich zu Parteien und anderen Interessengruppen eine zwar kurze, aber doch ausreichend lange Geschichte, um eine Zwischenbilanz ziehen zu können. Zumindest lassen sich aus dem Rückblick, der bekanntlich klüger macht, einige Fehlurteile korrigieren. Insgesamt gesehen haben sich Bürgerinitiativen weder als „Kurbrenner“ (1974: 8) erwiesen, wie es z. B. *Sebastian Haffner* vorausgesagt hatte, noch haben sie sich zu Instrumenten revolutionärer Veränderung entwickelt, wie es manche erhofften, andere wiederum befürchteten. Sie stellen weder eine „Entartung des legitimen Anspruchs auf Mitwirkung“ (Bauwirtschaft, Heft 24, 1977: 1181) dar, noch verharrten sie — Ausnahmen bestätigen die Regel — in der Borniertheit einer St. Florians- und Kirchtumpolitik. Weder kann von einer „Illusion demokratischer Bürgerinitiative“ (*Faßbinder* 1972) die Rede sein, noch erwiesen sich ausschließlich jene Gruppen erfolgreich, die „Verhandlungsstrategien mit kalkulierten Gewaltakten“ (*Offe*) kombinierten. Während Sozialwissenschaftler von einer angeblichen „Binnenlogik“ der Bürgerinitiativen als „single purpose movements“ sprachen und in einer möglichen überregionalen Zusammenfassung der Gruppen den Anfang vom Ende erblickten (vgl. *Bermbach* 1975: 338 f.), hatten sich die Bürgerinitiativen längst zusammengeschlossen, ihr Themenspektrum verallgemeinert und gerade dadurch auch an Stoßkraft gewonnen. Ebensowenig wurde die Mehrzahl der Bürgerinitiativen bislang durch die Integrationsstrategien von Partei- und Verwaltungspolitikern absorbiert, sondern hat sich zu einer relativ autonomen und denkbar unbequemen Bewegung formiert.

Das widersprüchliche und heterogene Erscheinungsbild, aber auch die seltsam oszillierenden staatlichen Reaktionen zwischen Diskriminierung und Gesprächsangeboten (vgl. *Pollak* 1980: 262) erschweren eine analytische und politische Standortbestimmung. Nicht zufällig finden sich viele ambivalente Einschätzungen der Bürgerinitiativbewegung, die bereits in den vorsichtig formulierten, oft mit einem Fragezeichen versehenen Titeln einschlägiger Publikationen zum Ausdruck kommen.³²⁹ Im Bewußtsein dieser Problematik soll gleichwohl eine Einschätzung des politisch-ideologischen Spektrums sowie der politischen Bedeutung und sozialen Funktion der Bürgerinitiativbewegung versucht werden.

6.5.1 Das politisch-ideologische Spektrum

Mit dem Ende der expansiven Formierungsphase der Bürgerinitiativbewegung um 1977 und den nun einsetzenden offensiven und differenzierenden Gegenstrategien auf seiten des politisch-administrativen Systems und der bedeutenden Interessengruppen war auch die innere Widersprüchlichkeit der Bewegung manifest geworden. Weder verfahrensgeregelte Protest- und Partizipationsformen noch militante Aktionen hatten zu einem entscheidenden Durchbruch führen können. Damit traten Fragen der eigenen Standortbestimmung, der konstruktiven Zielvorstellungen und der einzuschlagenden Strategien in den Vordergrund. Richtungskämpfe, Grundsatzdebatten und Ideologisierungstendenzen prägten die inneren Auseinandersetzungen, ohne allerdings zu einer Auflösung der Bürgerinitiativbewegung zu führen. Ein diffus bleibender Wertkonsens, vor allem die Bildung eindeutiger Negativkoalitionen in bestimmten Fragen, sorgten für einen labilen und doch unterschiedenen Zusammenhalt.

Durch die Erweiterung und Weiterentwicklung der Bürgerinitiativbewegung zu einer Ökologie- und Alternativbewegung lagerten sich neue Gruppierungen an, verbreiterten jedoch zugleich das politische und ideologische Spektrum. Dieser Prozeß der Überlagerung und Verflechtung erschwert empirische und begriffliche Grenzziehungen. Allenfalls lassen sich grobe Unterscheidungen treffen. So charakterisiert z. B. *Karl-Werner Brand* die Ökologiebewegung als „außengerichtet“, die Alternativbewegung als „innengerichtet“. Diese konzentriert sich auf die unmittelbar praktische Veränderung der eigenen Lebens- und Reproduktionsformen, jene sucht staatliche und industrielle Strategien und Pläne zu beeinflussen oder zu verhindern (vgl. 1981: 10).

Forschungsstand, erreichte Entwicklungsstufe, interne Diskussion und Außerdarstellung der Bürgerinitiativbewegung erlauben es jedoch, das politisch-ideologische Spektrum zu umreißen. Bereits relativ frühzeitig wurde auf die Heterogenität dieses Potentials hingewiesen. Neben Unterscheidungen in „progressive und reaktionäre Bürgerinitiativen“ (*Oeser* 1974), die letztlich auf dem traditionellen Rechts-Links-Schema beruhen, wird auch die These vertreten, Bürgerinitiativen entzögen sich prinzipiell einer derartigen Kategorisierung; oder, wie es *Herbert Gruhl* völlig vage, aber werbewirksam für die „Grünen“ formulierte: „Wir stehen nicht rechts und nicht links, sondern vorn, wo die Zukunft liegt.“ Zu Recht kritisiert *Tallert* „die alte Ideologie der Ideologiefreiheit“ (1980: 52), die hinter solchen Formulierungen steht und die auch von *Gruhl* explizit vertreten wird (vgl. ebd., 7).

Die durchaus hilfreiche, wenn auch ungenaue Differenzierung zwischen Strukturkonservatismus und Wertkonservatismus, wie sie *Erhard Eppler* vorgeschlagen hat, ist Ausdruck der Brüchigkeit herkömmlicher Ordnungs-

muster, welche im Lichte neuer Koalitionen und Werthorizonte völlig anti-
quiert erscheinen mögen.

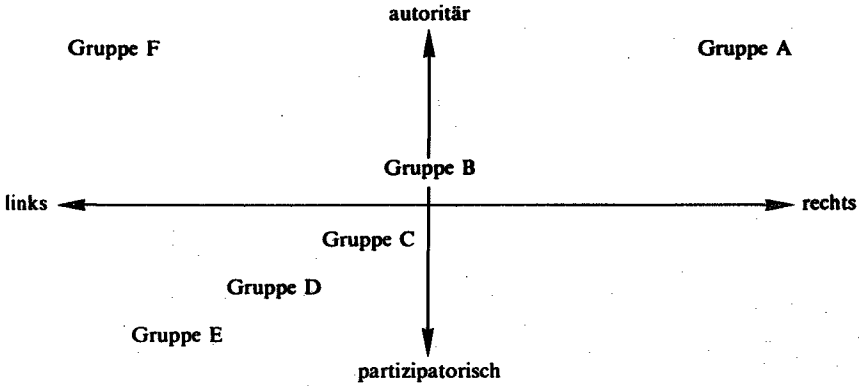
Ich vertrete dagegen die Auffassung, daß das konventionelle politische Ord-
nungsmuster weiterhin einen analytischen Wert besitzt und lediglich dort,
wo es angesichts neuer Werthorizonte und Bündnisse versagt, mit gleichsam
quer liegenden Dimensionen (materialistisch versus postmaterialistisch) ver-
knüpft werden muß.

Ausgehend vom Rechts-Links-Spektrum lassen sich im Sinne einer analyti-
schen Typisierung folgende politisch-ideologische Strömungen innerhalb
der Bürgerinitiativbewegung unterscheiden:

- A) *konservative* und/oder *naturromantische* (z. B. Weltbund zum Schutze
des Lebens), die in ihren Extremen bis hin zu einer völkischen Natur- und
Boden-Ideologie neigen und traditionalistische und/oder anti-kapitali-
stische Momente einschließen können;
- B) „*ökologistische*“, die ökologische Prinzipien in den Rang kategorischer
Imperative erheben, dem Menschen eine Rolle im Kreislauf der Natur
zuweisen und die Kritik am großindustriell-bürokratischen Zentralismus
— jenseits von Kapitalismus und Sozialismus — in den Mittelpunkt stel-
len (z. B. Anthroposophen, „Achberger Kreis“, „Aktion Dritter Weg“);
- C) „*reformistische*“, die unter weitgehender Bejahung der ökonomischen
und politischen Grundstrukturen für eine stärkere Berücksichtigung öko-
logischer und/oder partizipatorischer Forderungen eintreten; meist ge-
speist aus liberalen, aufklärerischen und humanistischen Ideen und ge-
stützt durch kirchliche, sozialdemokratische und „bildungsbürgerliche“
Kreise;
- D) *demokratisch-sozialistische* (häufig repräsentiert in Friedensinitiativen,
Dritte-Welt-Gruppen, Eltern-Initiativen, Berufsverbotinitiativen);
- E) *anti-kapitalistisch-spontaneistische*, die sich überwiegend aus Kreisen der
Neuen Linken und dem subkulturellen Milieu rekrutieren und
- F) *orthodox-kommunistische*, die sich vor allem aus versprengten Resten
kommunistischer Gruppen und Sekten zusammensetzen.

Obgleich sich alle diese Strömungen zu Negativkoalitionen formieren kön-
nen (z. B. gegen großtechnische Projekte) und auch phasenweise in der Partei
der „Grünen“ zusammenfanden, lassen sie sich nicht umstandslos als post-
materialistisch orientierte Gruppierungen kennzeichnen. So ergeben sich re-
lativ klare Differenzierungen, wenn etwa Wertorientierungen wie Anti-Kon-
sumerismus, Hedonismus, Anti-Rationalismus oder Egalität/Partizipation
als Kriterium angelegt werden. Ein derart, vieldimensionaler Ordnungsver-
such sprengt allerdings den hier vorgegebenen Rahmen und erwies sich auch
für eine graphische Darstellung als zu komplex. Aus der Kombination des
Rechts-Links-Schemas mit der hier besonders relevanten Dimension autori-
tär/partizipatorisch ergibt sich folgendes Bild:

Schema: Einordnung politisch-ideologischer Strömungen der Bürgerinitiativbewegung



Bereits diese stark vereinfachende Typisierung und Verortung mag einen vagen Hinweis auf das innere Konfliktpotential der Bürgerinitiativbewegung geben, das dann an die Oberfläche tritt, wenn Fragen der Gewaltfreiheit, des Parlamentarismus, des Verhältnisses zu Gewerkschaften und Sozialdemokratie, der Verknüpfung von ökologischen und anti-kapitalistischen Positionen zur Debatte stehen. Somit bietet sich für den Außenstehenden, zuweilen auch für den Insider, ein verwirrendes Bild. Bürgerinitiativ- und Ökologiebewegung setzen sich aus scheinbar unvereinbaren Kräften zusammen und weisen sektiererische³³⁰, utopistisch-naive³³¹, reaktionäre³³² und revolutionäre³³³ Schlagseiten auf. Obwohl sie in ihrer Gesamtheit eher der politischen Linken zugerechnet werden können, finden darin durchaus konservative Kräfte und Topoi ihren Platz. Ziele wie die Erhaltung der Natur, die Förderung der Selbstverantwortung und Eigeninitiative sowie die Betonung des Subsidiaritätsprinzips haben durchaus bewahrende, „wertkonservative“ Aspekte. Die Behauptung von *Sebastian Haffner*, daß die Grundstimmung in den Bürgerinitiativen nicht revolutionär, nicht einmal evolutionär, sondern schlicht konservativ sei (vgl. 1974: 15), zeugt allerdings weder von einer Kenntnis des Gegenstands noch von einem Gespür für Differenzierungen.

Trotz wichtiger Gemeinsamkeiten in Wofür und Wogegen gehen innerhalb der Bürgerinitiativbewegung die Ansichten über die Mittel und Wege oft weit auseinander. Hinzu kommt die Verschiedenheit des politischen Vorverständnisses, so daß innere Konflikte nicht ausbleiben können und dem politischen Gegner Ansatzpunkte zur Kritik liefern. Bislang haben sich nach der Zahl ih-

rer Anhänger wie auch in den anstehenden Sachfragen die Gruppen B, C und D am stärksten erwiesen. Hier scheinen auch die Chancen für gemeinsame Positionen und Kompromisse am aussichtsreichsten.

Verschiedentlich wurde versucht, den Minimalkonsens der Bürgerinitiativ- bzw. Ökologiebewegung zu umreißen. So benennt etwa *Hartmut Bossel* folgende „durchgängige Tendenzen der ökologischen Orientierung“: Dezentralisierung, Partizipation, Abbau von Macht, sparsame Nutzung natürlicher Ressourcen, ökologische Verträglichkeit, sanfte Technik, Gewaltfreiheit und Vielfalt (vgl. 1978: 14). In ähnlicher Weise formuliert *Andreas Buro* „fünf unabdingbare Prinzipien“: demokratisch, basisbezogen, aufklärerisch, anti-repressiv und selbständig (vgl. 1978: 32). Hier handelt es sich allerdings um interpretationsfähige Zielwertkataloge, die wesentliche Forderungen der Ökologiebewegung — also durchaus nicht aller Bürgerinitiativen — wiedergeben, aber selbst hier nicht unumstritten sind. Weder finden demokratische Prinzipien bei allen Kreisen der Gruppen A und E vorbehaltlose Anerkennung, noch wird das Prinzip der Gewaltfreiheit in den Gruppen A und E ohne Einschränkung befürwortet. Schließlich besteht auch ein grundsätzlicher Dissens bei der Frage, ob ökologische Positionen notwendig mit einer anti-kapitalistischen Stoßrichtung zu verknüpfen seien. Hier ergeben sich lediglich Übereinstimmungen zwischen den Gruppen D, E und F.

Die Tatsache, daß trotz kaum zu ermessender Differenzen die sporadischen Gemeinschaftsaktionen dieser Strömungen immer wieder zustandekommen, ist jedoch *auch* dem Umstand zuzuschreiben, daß die etablierten Parteien und die großen Interessenverbände ihre Politik trotz aller Proteste und Widerstände weitgehend unbeirrt fortzusetzen suchen.

6.5.2 Die politische Bedeutung der Bürgerinitiativen

Der Versuch einer zusammenfassenden Einschätzung der Bürgerinitiativen konzentriert sich auf drei für wichtig erachtete Dimensionen: Ihre Bedeutung in konkreten Konflikten, ihre Auswirkung auf das Parteiengefüge und schließlich ihre katalysatorische Funktion für den sozio-kulturellen Wandel.

Bürgerinitiativen können zunächst als Faktor in *konkreten Planungsprozessen* betrachtet werden. Hier fehlen allerdings umfassende und verlässliche Angaben, zumal auch die Kriterien für den Erfolg oder Mißerfolg einer Intervention nur bedingt objektivierbar sind. Dort, wo Bürgerinitiativen mit einer klaren, fest umrissenen Zielsetzung angetreten sind, sei es für die Erhaltung einer städtischen Grünfläche oder gegen den Bau einer Schnellstraße quer durch ein Wohngebiet, lassen sich mehr Mißerfolge als Erfolge registrieren.

Dazwischen liegt jedoch eine breite Skala von Teilerfolgen. Selbst wenn z. B. eine Straßentrasse nicht verhindert werden konnte, so wird doch die Fernhaltung des Durchgangsverkehrs, die Verringerung ihrer Breite oder die Herabsetzung der erlaubten Geschwindigkeit als mehr oder minder großer Teilerfolg verbucht werden.

Heute sind Bürgerinitiativen nahezu allgegenwärtig geworden. Vor allem die Kommunalverwaltungen müssen in vielen Handlungsfeldern mit ihrem Einfluß rechnen. Allein die Existenz dieser Gruppen dürfte indirekt auf Planungsentscheidungen wirken. Selbst dort, wo keine Bürgerinitiative besteht, können konflikthafte Auseinandersetzungen zwischen planender Verwaltung und Bürgerinitiativen an anderen Orten eine indirekte Wirkung auf Entscheidungsprozesse vor Ort haben. Politisch-administrative Planungsgremien müssen demnach potentiell oder aktuell mit Bürgerinitiativen rechnen, zumal deren Aufkommen und Wirken — im Gegensatz zu den erwähnten Partizipationsmodellen — weitgehend unkalkulierbar sind.

Die Stärke der Bürgerinitiativen liegt in der Flexibilität ihrer Organisation, der Spontaneität ihres Auftretens, ihrer Offenheit für wechselnde Themen und Aktionsformen, der starken Identifikation ihrer Mitglieder und in der überwiegenden Unabhängigkeit von politischen Verwaltungen, Parteien und Interessengruppen. Damit sind jedoch zugleich einige Schwachstellen der Bürgerinitiativen begründet. Die sachliche und materielle Ausstattung ist meist dürftig, die Aktionen sind unstetig und improvisiert. Bürgerinitiativen werden häufig erst reaktiv, also nach der Bekanntgabe von Planungen und wichtigen Vorentscheidungen, tätig. Die kategorische Feststellung von *Holln*, der Protest von Bürgerinitiativen käme „chronisch zu spät“ (1978: 157), verliert jedoch in dem Maß an Gültigkeit, wie sich die Arbeit der Gruppen verstetigt. Allerdings haben sie nach wie vor nur einen begrenzten Zugang zu den relevanten Informationen. Zudem erfordert die Mitarbeit ein relativ hohes Maß an Opferbereitschaft, an politischem Engagement und an zeitlicher Flexibilität, was in der Regel eine einseitige soziale Zusammensetzung begünstigt.

Diese strukturellen Nachteile können wiederum fallweise in Vorteile umschlagen. Die Notwendigkeit zur Improvisation kann zur Tugend werden. Die späte oder verspätete Reaktion auf Planungsentscheidungen kann unter Umständen auf die wenig transparente Informationspolitik der Verwaltung zurückgeführt werden und einen Solidarisierungseffekt breiter Bevölkerungskreise mit den Bürgerinitiativen auslösen. Die Dominanz von privilegierten sozialen Schichten in den Bürgerinitiativen kann deren Ansehen in der Bevölkerung stärken und den politischen Druck intensivieren. Die flexible und meist undogmatische Zusammenarbeit von Bürgerinitiativen mit anderen politischen Kräften, die Bereitschaft zur Bündelung von Kräften, zu projektbezogenen Zusammenschlüssen und gemeinsamen Aktionen auf regio-

naler und überregionaler Ebene können sich als erhebliche Druckmittel auswirken, wenn auch solche Erscheinungen nicht zum politischen Alltag gehören. Die lokalen und bundesweiten Aktionen zum § 218 oder der Widerstand gegen das atomare Entsorgungsprojekt bei Gorleben sind prominente Beispiele für diese These.

Unabhängig von der gezielten Einflußnahme auf einzelne Gesetze oder Planungsvorhaben wirken die Bürgerinitiativen und ihr parlamentarisch orientierter Zweig, insbesondere die „Grünen“ bzw. die „Bunten“, auf das *Kräftefeld der Parteien*. Noch haben sich die Gewichte nicht oder nur marginal verschoben. Ein politischer Erdbeben wie in Dänemark, wo im Dezember 1973 rund 40% der Wähler die Partei wechselten und 36% der Stimmen an bisher noch nicht im Parlament vertretene Parteien fielen (vgl. Tallert 1979: 36), ist äußerst unwahrscheinlich. Dennoch kommen die etablierten Parteien in der Bundesrepublik nicht mehr umhin, sich mit ihren neuen Konkurrenten auseinanderzusetzen und die von diesen bevorzugten Themen verstärkt aufzugreifen.³³⁴

Auf der Ebene des Bundes und der meisten Länder stehen sich seit Jahren annähernd gleich starke Parteiblöcke gegenüber, so daß auch kleine Parteien bzw. Listen für Überraschungen sorgen und eventuell als Koalitionspartner Bedeutung gewinnen können. Die Rolle der grün-bunten Listen liegt nicht so sehr in ihren prozentualen Stimmenanteilen bei Wahlen, sondern eher in der Signalwirkung ihres Auftretens. Ohne traditionelle Basis, ohne administrativen Apparat und weitgehend ohne prominente Spitzenvertreter haben sie unübersehbare Achtungserfolge erzielt. Auch die etablierten Parteien mußten verstört registrieren, daß sich sehr viele junge Wähler von ihnen entfernen und sich den Bürgerinitiativen und „Öko-Listen“ zuwenden.

Die Jugendorganisationen der drei großen Parteien reagieren auf diesen Trend sensibler. Vor allem bei den Jungsozialisten und den Jungdemokraten zeigt sich vielfach eine Übereinstimmung mit den Zielsetzungen der Bürgerinitiativbewegung. Sie identifizieren sich mit zentralen Forderungen: der Erweiterung der Bürgerpartizipation, der Kritik der Energiepolitik und des Atomprogramms und der Intensivierung des Umweltschutzes.

Sofern Bürgerinitiativen ihren Unmut am „Parteienstaat“ und der zunehmenden Bürokratisierung der Lebensverhältnisse artikulieren, fällt diese Kritik auf fruchtbaren Boden und deckt sich mit der Meinung einer breiten Öffentlichkeit. Dies gilt vor allem dort, wo es etwa um die Einschätzung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung oder um die Stellung und den Habitus der Beamtenschaft geht. Hier liegen auch Anknüpfungspunkte konservativer Parteien. Trotz dieser Überschneidungen und rhetorischen Gemeinsamkeiten mit der Bürgerinitiativbewegung scheiden sich doch die Geister an der Frage, ob eine Strategie der Entbürokratisierung primär dem Ziel einer ökonomischen Reprivatisierung oder vielmehr der Verwirklichung plebiszitärer und partizipatorischer Forderungen zu dienen habe.

Zwar kann derzeit nicht von einer generellen Staatsverdrossenheit gesprochen werden. Dennoch gelingt es der Bürgerinitiativbewegung offensichtlich, kritische Strömungen gegenüber den Parteien und administrativen Organen aufzugreifen und zu verstärken. Daß die Bewegung bis heute keine stärkere politische Kraft darstellt, liegt nicht nur an den wahlrechtlichen und finanziellen Hürden, an der inhaltlichen Konzentration auf das Feld der Umweltpolitik im weitesten Sinne und an der organisatorischen Überlegenheit sowie dem Amts- und Seriositätsbonus der etablierten Parteien. Als entscheidende Restriktion erweisen sich auch die inneren Widersprüche, auf die bereits eingegangen wurde.

Ein weiterer Grund für die relative Schwäche der Bürgerinitiativen ist in der geringen Popularität mancher Forderungen und Positionen zu suchen. Diese sind langfristig orientiert, versprechen kaum Belohnungen, sondern verlangen eher Opfer, stellen meist keine greifbaren und materialisierten Werte in Aussicht und gründen auf einer Einsicht, die nicht (oder noch nicht) durch eine existentielle Not erzwungen ist. Somit sind dem unmittelbaren politischen Erfolg der Bürgerinitiativen Grenzen gesetzt. Sie genießen zwar ein relativ hohes Maß an Vertrauen. Ebenso befürwortet ein guter Teil der Bevölkerung wesentliche Anliegen der Bürgerinitiativen, aber verhält sich gleichwohl abwartend.

Die zukünftige Bedeutung der Bürgerinitiativ- und Ökologiebewegung wird nicht zuletzt von der Flexibilität der großen Parteien abhängen, welche akute Probleme nicht mehr überwiegend rhetorisch überbrücken können, ohne nachhaltige Einbußen zu erleiden. Gelingt es den Parteien nicht, sich wesentliche Inhalte der Bürgerinitiativbewegung zu eigen zu machen und ihre eigenen Strukturen zu entkrusten, so ist m. E. ein weiterer Erfolg der Bürgerinitiativen vorprogrammiert. Die Problemlagen, die die Bürgerinitiativen auf den Plan gerufen haben, drohen sich eher zu verschärfen. Es spricht deshalb wenig für das Urteil eines Journalisten, daß „der organisierte Umwelt-Klaumauk seine besten Zeiten hinter sich (hat)“ (FAZ vom 7. 9. 1976).

Ein dritter Gesichtspunkt, der von vielen Beobachtern der Bürgerinitiativen kaum registriert wird, ist die Funktion von Bürgerinitiativen für *soziale Lernprozesse* wie für den *Wandel soziokultureller Normen*.

Bürgerinitiativen sind Instanzen der politischen Sozialisation. Die oft langjährige und intensive Gemeinschaft im Rahmen einer Initiative, die Erfahrungen im Umgang miteinander und im Konflikt mit politischen Kontrahenten lösen einschneidende Lernprozesse aus. Selbst Bürger mittleren und reiferen Alters können — entgegen sozialpsychologischen Erfahrungswerten von der frühzeitigen Strukturierung der Persönlichkeit — ihre Grundüberzeugungen, ihre Lebensgewohnheiten, ihre Toleranzgrenzen und ihre Umgangsformen entscheidend verändern. Dieser Prozeß kann für Mitglieder von Bürgerinitiativen sowohl zu einer politischen Radikalisierung wie auch

zu einer Mäßigung führen. Ebenso wie eine jahrelange fruchtlose Auseinandersetzung mit einer indifferenten Administration die Bereitschaft erhöhen kann, zu provokativen Mitteln zu greifen, so kann auch umgekehrt der Einblick in die Komplexität von Planungsprozessen, in die Notwendigkeit des Interessenausgleichs und des Kompromisses, zu einer Differenzierung des Urteils und zur Mäßigung der Kritik führen.

Die Interaktionen in offen strukturierten und meist heterogen zusammengesetzten Bürgerinitiativen bewirken in der Regel eine Sensibilisierung für gruppendynamische Prozesse. Längerfristig können sich dadurch ein besseres gegenseitiges Verständnis, eine größere Toleranzbreite und humanere Umgangsformen ausbilden. Die gegenseitige Achtung und Wertschätzung in Bürgerinitiativen hat nicht nur eine intentionale Grundlage. Die Begrenztheit der Mittel, der Zwang zur Improvisation und Kooperation fördern notwendig den Einsatz und die Entfaltung unterschiedlicher Qualifikationen. Gefragt sind nicht nur Rhetoriker, sondern auch gute Organisatoren für Veranstaltungen, Handwerker zur Herstellung eines Informationsstandes, Grafiker für die Illustration einer Stadtteilzeitung oder eines Flugblattes, Talente für ein Straßentheater usw. Darin liegt auch eine Chance für die Veränderung der einseitigen sozialen Zusammensetzung von Bürgerinitiativen. Dem kommt auf der einen Seite die Normalisierung des Phänomens Bürgerinitiative und damit der Abbau von Schwellenängsten entgegen. Auf der anderen Seite schafft das wachsende Bewußtsein für informelle Machtstrukturen, Informations- und Sprachbarrieren auch bessere Voraussetzungen für die Kooperation von Vertretern unterschiedlicher Schichten und Milieus.

Entscheidender als diese Lernprozesse im sozialen Mikrobereich ist jedoch der Wandel sozio-kultureller Normen, der sich in den Bürgerinitiativen spiegelt und durch diese wiederum gefördert wird. Hier sind allerdings die Bürgerinitiativen nicht isoliert zu sehen, sondern müssen innerhalb des Spektrums der Studentenbewegung, der Frauenbewegung und der gesamten politischen und ökologischen „Alternativ-Szene“ betrachtet werden. Der „neue Lebensstil“, das Aussteigen aus dem Konsumtrott, die bewußte Beschränkung oder gar Askese, die Kritik des allein durch Tauschwerte honorierten Leistungsdenkens, die Zurückweisung eines inhumanen Konkurrenzprinzips, die Absage an Status- und Karriereorientierung und schließlich die Suche nach einer neuen Sinnggebung sind die Schlagworte, die diese Richtung andeuten. Der Veränderungsprozeß, der sich hier anbahnt, bot bereits Anlaß, von einer „neuen postmateriellen Politik“ (v. Beyme 1979: 245), einer „Kulturrevolution“ der Bürgerinitiativen“ (Guggenberger 1979: 1) oder einem Paradigmenwandel vom „Herrschaftsprinzip“ zum „Lebensprinzip“ (vgl. Raschke 1980) zu sprechen. Aus kleinen, alltäglichen Einsichten wächst m. E. zunehmend der Zweifel an bestimmten gesellschaftlichen Makrostrukturen. Am Ende steht die radikale Kritik an einer quantitativ ausgerichteten Wirtschaftsstruktur, an der Großtechnologie mit all ihren Folgewirkungen, am

Geschäftsgebaren multinationaler Konzerne, am Konzept einer politischen Partizipation, die sich auf das turnusmäßige Recht auf Akklamationsverweigerung beschränkt, und an einer politischen Administration, die den Bürger als Verfügungsobjekt begreift.

7. SCHLUSS: ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK

In dieser Arbeit wurde versucht, einen weiten Bogen zu spannen. Dabei sollte der Zusammenhang verdeutlicht werden zwischen säkularen Entwicklungstendenzen des politisch-administrativen Systems, der Notwendigkeit und den Grenzen von politischen Planungen unter den gegenwärtigen Bedingungen und schließlich den verstärkten Partizipationsforderungen, wie sie insbesondere durch die Bürgerinitiativen vorgetragen werden. Diese Schritte sind sicher nicht nahtlos vermittelt. Gleichwohl wird eine gewisse Kontinuität und innere Logik der Darstellung und Argumentation beansprucht, die hier noch einmal nachgezeichnet werden soll. Dem schließt sich ein Ausblick auf weiterreichende Fragestellungen an.

7.1. Zusammenfassung des Argumentationsgangs

Die nachfolgende Argumentationsskizze ist der Versuch, den „roten Faden“ der Arbeit in einer stark gerafften Form zu verdeutlichen. Sie lehnt sich an die Chronologie der Darstellung an, klammert jedoch einige Aspekte (v. a. die Diskussion verschiedener Rationalitätskonzepte) aus, welche sich in dieser Verdichtung nicht mehr sinnvoll wiedergeben lassen. Die Zusammenfassung enthält implizit einige Antworten auf die eingangs formulierten Hypothesen.

1. Eine Voraussetzung und Folge des modernen Interventionsstaates ist eine hochspezialisierte, primär auf Dienstleistungen abgestimmte und zur Planung übergehende öffentliche Verwaltung. Kennzeichen der Dienstleistungsfunktion ist, daß Bürger nicht mehr nur Objekt der Verwaltungstätigkeit (wie bei der Ordnungsverwaltung) sind, sondern eine vollziehende, kooperative oder verweigernde Rolle einnehmen können. Mit dieser neuen Handlungsqualität der Verwaltung verknüpft sich deren Politisierung. Die politische Administration beschränkt sich immer weniger auf reine Exekutivfunktionen. Konsequenterweise richtet sich die Einflußnahme von Parteien, Interessengruppen und Bürgern immer direkter auf die politische Administration.
2. Die Kehrseite der Politisierung der Verwaltung ist ein Funktions- und Kontrollverlust der Parlamente. Damit verliert auch der Legitimationsmechanismus der turnusmäßigen Wahl an Bedeutung. Diese ist als Entscheidungsverfahren zu unspezifisch, um konkrete Pläne und Programme anzuleiten.

3. Der Anspruch der modernen Volksparteien, möglichst alle Bürger politisch zu repräsentieren, bedingt die Ablösung von einer bestimmten Klientel und die Bevorzugung allgemeiner Identifikationsangebote und Ziele, die jedermann akzeptabel erscheinen. Die Konkurrenzparteien scharen sich um eine imaginäre politische Mitte, die ein Maximum an Wählerstimmen verspricht. Während sich somit faktisch die Programmatik der großen Parteien immer stärker annähert, verlagert sich die für das Publikum bestimmte Auseinandersetzung auf Scheinkonflikte und Nebenschauplätze.

4. Neben der Parteienstruktur tragen auch neokorporatistische Formierungstendenzen dazu bei, bestimmte Themen (allgemeine Reproduktionsbedingungen) und soziale Gruppen (ökonomisch und politisch nicht relevante Minderheiten) aus der politischen Arena auszugrenzen. Die unmittelbare Einflußnahme hochorganisierter Interessengruppen auf die politische Verwaltung verstärkt die Selektivität des politischen Entscheidungsprozesses. Parteienspektrum und politisch-administrative Programmatik werden der Breite und Vielfalt der tatsächlich vorhandenen Bedürfnisse und Lebenslagen nicht mehr gerecht.

5. Diese allgemeinen Rahmenbedingungen, verbunden mit einer relativ immobilen Struktur von Regierung und Verwaltung, führten in der Bundesrepublik der 60er Jahre zu einem zunehmenden Problemüberhang. Die Verselbständigung einzelner Fachpolitiken trug dazu bei, daß sich widersprüchliche und lückenhafte Entscheidungen mehrten, welche ihrerseits neue Folgeprobleme induzierten.

6. Hieraus erwuchs ein kollektives Unbehagen an der Prozedur und am Inhalt politisch-administrativer Entscheidungen. Damit waren die konkret betroffenen Bürger vielfach auf sich selbst verwiesen. Sie organisierten sich in nachbarschaftlichen oder lokalen Gruppen und griffen zu spontanen Protest- bzw. Selbsthilfeaktionen.

7. Die beiden zentralen Strategien zur Behebung des Rationalitäts- und des Legitimitätsdefizits politisch-administrativer Entscheidungen waren die Versuche (a) einer grundlegenden Regierungs- und Verwaltungsreform sowie einer kohärenten und langfristigen Aufgabenplanung und (b) einer Demokratisierung der Lebensbereiche. Diese Reformbemühungen, die verstärkt Ende der 60er Jahre einsetzten, stießen nach anfänglichen Teilerfolgen bald auf systematische Widerstände. Quantitativ orientierten Reformen fehlte mit der 1974 einsetzenden Strukturkrise der Wirtschaft die ökonomische Grundlage. Qualitative Reformen und Umverteilungen scheiterten am System der Vetopositionen von Parteiblöcken, Interessengruppen, Ressortegoismen und föderalistischer Politikverflechtung.

8. Damit verschärften sich vor allem die Probleme im Infrastruktur- bzw. Reproduktionsbereich (Wohnen, Verkehr, Bildung, Umweltschutz, Soziales

usw.). Die Rückkehr zum Krisenmanagement bedeutete vielfach nur eine Problemverschiebung, die Verstärkung von Widersprüchen bei politisch-administrativen Maßnahmen auf horizontaler und vertikaler Ebene sowie die Konfrontation mit den Folgeproblemen reaktiver Politik.

9. Die Bürgerinitiativen fühlten sich durch diese Situation bestätigt und herausgefordert. Die Enttäuschung über die sozial-liberale Reformpolitik wie die allgemein wachsende „Parteienverdrossenheit“ bestärkten zahlreiche Bürger in der Einsicht, außerhalb der konventionellen Bahnen auf politische Entscheidungen Einfluß nehmen zu müssen. Agierten viele Bürgerinitiativen zunächst isoliert, verfolgten punktuelle Ansätze und versuchten primär, lokale Probleme „auszulagern“, so vernetzten sie sich etwa ab 1973, formierten sich zu einer sozialen Bewegung, erweiterten ihren Problemhorizont und versuchten, zu den Ursachen der kritisierten Mißstände vorzustoßen.

10. Die etablierten Parteien erwiesen sich als weitgehend unfähig und unsensibel, diese Kritik aufzunehmen und politisch umzusetzen. Trotz rhetorischer Zugeständnisse an die Bürgerinitiativen betrachteten sie diese in erster Linie als einen Störfaktor, den es unter Berufung auf ein übergeordnetes Interesse abzuwehren und zu neutralisieren galt.

11. Dieser Rechtfertigungsgrund versagte jedoch in dem Maße, wie (a) die allgemeine Sensibilität für bislang weitgehend verdrängte Probleme (Verschlechterung der Lebensqualität, Grenzen des Wachstums) wuchs, (b) konkrete (Minderheits-)Interessen auf Dauer unbefriedigt blieben und (c) die Interpretation des Gemeinwohls nicht nur graduell, sondern prinzipiell strittig wurde; wie — tatsächlich oder vermeintlich — Lebensinteressen auf dem Spiel stehen.

12. Unter diesen Bedingungen reduziert sich die Parteienpräferenz auf ein situatives Kalkül: die „Logik des kleineren Übels“. Damit verkehrt sich die Integrationswirkung der Massenparteien in das Gegenteil. Das notwendig pauschale Bekenntnis der Wähler zu einer Partei bedeutet nicht mehr länger einen programmatischen Blankoscheck auf Zeit. Dem Bürger wird es möglich, sich im Einzelfall selbst von der Politik der „eigenen“ Partei zu distanzieren. Häufen sich diese Fälle, so steigen auch die Chancen für neue (Protest-) Parteien, mehr noch für soziale Bewegungen. Diese sind durch eine als dominant empfundene Problempерzeption geeint und können somit die Motive/Anliegen der Mitglieder und den Zweck der Organisation bzw. des Bündnisses zur Deckung bringen.

13. Etwa ab 1977 bemühte sich ein Teil der Bürgerinitiativen zusammen mit enttäuschten Anhängern der etablierten Parteien, durch die Bildung von grün-bunten Parteien/Listen im parlamentarischen Bereich Einfluß zu gewinnen. Andere Gruppierungen wandten sich von jeglicher Form einer „Stellvertreterpolitik“ ab. Sie erprobten Formen des gewaltfreien „zivilen

Ungehorsams“, während vor allem einzelne Initiativen gegen Atomenergie durch militante Aktionen politischen Druck auszuüben suchten.

14. Heute befindet sich die Bürgerinitiativbewegung in einer Phase der relativen Stagnation. In dem Maße, wie sich die Gruppen von der bloßen Negation politisch-administrativer Maßnahmen abwenden, wie sie konstruktive Lösungen zu entwickeln suchen (bzw. in solche eingebunden werden) und wie sie mit differenzierenden Abwehr- und Integrationsstrategien konfrontiert werden, gewinnen auch die bislang weitgehend latenten inneren Gegensätze der Bewegung an Konturen. Damit droht ein Zerfall in verschiedene politische und ideologische Richtungen.

15. Die langfristige Wirkung von Bürgerinitiativen dürfte weniger in konkreten und lokalisierbaren Konflikten, sondern vielmehr in ihrer katalysatorischen Funktion für den sozialen Wertwandel liegen. Im losen Verbund mit anderen sozialen Protestbewegungen tragen Bürgerinitiativen dazu bei, daß postmaterialistische Orientierungen an Boden gewinnen. Dieser soziale Wandel dürfte die bisherigen politisch-institutionellen Grundlagen, ausgerichtet an Wirtschaftswachstum, materialistischer Lebens- und Konsumorientierung und gegossen in Formen der „Stellvertreterpolitik“, nachhaltig erschüttern.

7.2 Planung, Partizipation und Fortschritt: Perspektiven

Ausblicke sind noch keine Auswege, aber zumindest deren Vorbedingung. Diese Arbeit bietet keine Lösungen, schon gar keine Rezepte. Sie versucht jedoch, eine Zielrichtung zu begründen, die bereits mit der Themenstellung — der Verknüpfung von Planung *und* Partizipation — angedeutet ist.

1. Hochkomplexe Gesellschaften sind extrem störanfällig. Der Ausfall einzelner Teilsysteme kann zum Zusammenbruch des Gesamtsystems führen. Politische Entscheidungen von heute greifen in weite Zukunftsräume aus und beinhalten gravierende Nebenfolgen, die es nach Möglichkeit vorzusehen und zu berücksichtigen gilt. Unter diesen Bedingungen wird die politische Planung zu einem unverzichtbaren Modus politischen Handelns. Diese Feststellung impliziert weder die Behauptung, alles könne und müsse geplant werden, noch verbindet sie sich mit einem Plädoyer für eine technokratisch-zentralistische Planung.

2. Planung und Demokratie schließen sich nicht aus. Planung ist allerdings nur dann mit einer freiheitlichen Demokratie vereinbar, wenn sie, so *Harold Laski*, von der allgemeinen Zustimmung der Bürger getragen wird (vgl. 1945: 390). Diese These bezeichnet ein Programm, das nur unvollständig einzulö-

sen ist. In dem Maße, wie abstrakte Prämissen der zukünftigen Politik konkrete Gestalt annehmen, gewinnen auch die Interessengegensätze an Konturen. Zustimmung bedeutet demnach nicht einen einmaligen Akt der Akklamation, sondern ein ständiges Ringen um Kompromisse und Konsens.

3. Planung und Demokratie sind nicht nur vereinbar, sondern sie entsprechen sich in besonderem Maße. Gerade die Demokratie ist in der Lage, Planung zu vollziehen, weil „sie im Hinblick auf die Reaktionen der Öffentlichkeit den Plan laufend ändern und abwandeln kann, ihn also an die laufende Entwicklung anpaßt“ (*Friedrich* 1959: 98). Die Voraussetzung hierfür ist allerdings ein transparenter demokratischer Entscheidungsprozeß.

4. Die für einfache Gesellschaften durchaus triviale Endlichkeitserfahrung, d. h. die Einsicht in die Grenzen des Wachstums, des Wissens und der ökologischen und individuellen Belastbarkeit, scheint erst in der postindustriellen Gesellschaft wiederum in das kollektive Bewußtsein gehoben zu werden. Unter dem Eindruck von Hunger und Elend in der Dritten Welt, des Damoklesschwerds eines atomaren Suizids der menschlichen Gattung, angesichts von Ressourcenverknappung, struktureller Absatzkrisen, hoher Arbeitslosigkeit usw. müssen die Begriffe Freiheit und Verantwortung neu gefaßt werden. Der liberalistische Freiheitsbegriff hat sich ebenso wie die Freiheit des „realen Sozialismus“ ad absurdum geführt. „Das Prinzip Verantwortung“ muß über den Horizont von bloßen Amtspflichten und ritualisierten Rechenschaftsberichten hinausweisen, muß „die Unterordnung des Gegenwartsvorteils unter das langfristige Gebot der Zukunft zuwege bringen ...“ (*Jonas* 1979: 254).

5. Spätestens seitdem die moderne Waffentechnik das Niveau erreicht hat, die gesamte Menschheit zu vernichten, ist uns die Irreversibilität bestimmter politischer Entscheidungen drastisch vor Augen geführt worden. Unauffälliger, weniger dramatisch, häufig sogar „kollektiv unbewußt“ gehen wir jedoch Weichenstellungen ein, die sich als Einbahnstraßen erweisen können. Einmal in Gang gesetzt, institutionell verfestigt und durch ein hohes Maß an Eigenkomplexität abgeschirmt, erscheint die Frage nach der Gesamtrichtung gesellschaftspolitischer Prämissen fast ketzerisch, zumindest müßig. Kaum jemand zweifelte daran, daß die von zahllosen Spezialisten auf ihren jeweiligen Fachgebieten vertretenen Fortschrittskonzepte einer Steigerung der gesamtgesellschaftlichen Vernunft gleichkämen.

6. Dissentierende, zunächst eher belächelte Minderheiten haben am Inhalt und Sinn des tradierten Fortschrittsbegriffs Zweifel angemeldet und damit ein Thema auf die Tagesordnung gesetzt, das durchaus den historischen Rang der „sozialen Frage“ des 19. Jahrhunderts einnehmen kann. Die Tatsache, daß der Fortschritt in den herkömmlichen Bahnen zunehmend als Rückschritt bewertet und auch sinnlich erfahren wird, deutet auf eine Umwertung der Werte, einen Bruch der politischen Kultur, der sich durch das

Aufkommen anti-modernistischer Protestbewegungen ankündigt. Diese verbinden die wiedergewonnene Endlichkeitserfahrung mit einer Reaktivierung der Ethik für Politik und Wissenschaft: Nicht alles ist machbar und planbar. Und nicht alles was machbar ist, darf gemacht werden. Ob sich hieraus ein „Aufruhr der Mitte“ (vgl. Meyer/Petersen/Sörensen 1979) entfaltet, bleibt abzuwarten.

7. Gesellschaftliche Verantwortung läßt sich nicht durch eine aufgeklärte Öko-Diktatur einlösen, wie sie in den Vorstellungen des Kommunisten *Wolfgang Harich* (vgl. 1975) oder des Konservativen *Herbert Gruhl* (vgl. 1975) anklingt. Zentralistische Entscheidungsstrukturen machen nicht nur unfrei, sondern sie sind strukturell überfordert. Sie leiden nicht nur an chronischen Legitimitätsdefiziten, sondern auch an chronischen Informationslücken. In komplexen, in ihren Teilsystemen vielfältig ineinandergreifenden Gesellschaften ist nicht Macht, sondern Sinn und Information eine knappe Ressource.

8. In den fortgeschrittenen Industriegesellschaften scheinen die Grenzen funktionaler Differenzierung sichtbar zu werden. Jenseits eines bestimmten Grades der individuellen Rollentrennung, der beruflichen Arbeitsteilung, der Segmentierung von Fachpolitiken und der Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Subsysteme droht ein Zerfall der Identität und die Überlastung mit unvorhergesehenen Folgeproblemen. Die Forderung nach einer „Rückkehr zum menschlichen Maß“ entspringt nicht romantischem Eskapismus, sondern der Sensibilität für die Wurzeln eines wachsenden Problemüberhangs. Identität, Sinnerzeugung, Informationsverarbeitung und sachliche Entscheidungskompetenz sind an die Wahrung bestimmter Größenordnungen und Zusammenhänge gebunden.

9. Freiheit als Einsicht in die Notwendigkeit kann nur durch eine nach der Logik des Subsidiaritätsprinzips geteilte Verantwortung verwirklicht werden. Dafür bedarf es eines optimalen Spielraums an Eigeninitiative und Eigenverantwortlichkeit auf den jeweiligen Entscheidungsebenen. Optimal heißt im Unterschied zu maximal, daß es auf jeder Stufe Grenzen von Autonomie und Dezentralisation gibt, die zu unterschreiten irrational wäre. Diese Grenzen bestimmen auch die Reichweite von Planung und Partizipation.

Damit kommen neue Fragen ins Blickfeld. Wer bestimmt diese Grenzen? Wo bedarf es mehr, wo weniger Planung? Wo ist die Scheidelinie zwischen demokratischer Partizipation und privatistischer Obstruktion? Es ist zumindest *ein* Verdienst der Bürgerinitiativen und anderer sozialer Bewegungen, diese bedeutsamen Fragen aufgeworfen und einen breiteren Reflexionsprozeß eingeleitet zu haben.

Anmerkungen zur Einleitung

- 1 So versucht etwa *Karl Mannheim* einen Nachweis dieser These in seinem Werk *Freedom, Power and Democratic Planning*, London 1951 (Freiheit und geplante Demokratie, Köln und Opladen 1970). Auch der eher konservativ gestimmte Politikwissenschaftler *Carl J. Friedrich* vertrat bereits 1960 die Auffassung, „daß Demokratie ohne sehr umfangreiche Planung in unserer industriellen Gesellschaft überhaupt nicht mehr bestehen kann.“ (Zit. nach *Bracher* 1972: 214) Aus reformsozialistischer Sicht verweist *Johano Strasser* auf die Vereinbarkeit, ja auf ein Bedingungsverhältnis von Planung und Demokratie (1977: 102 ff.).
- 2 *Ludwig Erhard* schrieb im Handelsblatt v. 21. 12. 1962: „Die Hinneigung zu planwirtschaftlichen Ideen mutet nach allem, was wir in Deutschland erlebt und geschaffen haben, fast gespenstisch an.“ (Zit. nach *Plitzko* 1964: V)
- 3 Eine gewisse Sonderstellung nimmt die Verteidigungsplanung ein. Die Einbettung in das Verteidigungskonzept der NATO und die langen Entwicklungszeiten der hochkomplexen Waffensysteme bedingten bereits frühzeitig eine langfristige Planung mit einem Zeithorizont von 8 bis 12 Jahren (vgl. *Wittkämper* 1971).
- 4 „In the modern world . . . economic development involving industrialisation, urbanisation, high educational standards, and a steady increase in the overall wealth of the society, is a basic condition sustaining democracy; it is a mark of the efficiency of the total system.“ (*Lipset* 1968³: 164) Insbesondere für die Bundesrepublik scheint ein enger Zusammenhang zwischen ökonomischer Leistungsfähigkeit und politischer Legitimität zu bestehen (vgl. *Kevenhörster* 1978: 92 ff.).
- 5 Diese Position wurde bzw. wird von *Sontheimer* (vgl. 1976: 210 ff.) und *Hennis* (vgl. 1976: 9) vertreten. *Sontheimer* hat seine Position allerdings insoweit modifiziert, als er nicht mehr von einer Krise in den Köpfen von Intellektuellen spricht, sondern eine Krise der *politischen Kultur* durch die Intellektuellen produziert sieht (vgl. 1979: 9 ff., 86 ff., 132).
- 6 Normen als Grundlage sozialen Handelns werden in Interaktionen definiert. Hierauf haben schon relativ früh *Georg H. Mead*, *Alfred Schütz*, *Ludwig Wittgenstein* u. a. hingewiesen. Neuere Ansätze in dieser Richtung sind der symbolische Interaktionismus und die Ethnomethodologie. Eine deutschsprachige Einführung hierzu bietet die *Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen* (vgl. 1973). *Jürgen Habermas* hat diese Ansätze sowohl auf eine kommunikative Wahrheitstheorie wie auf das Legitimationsprinzip transformiert.
- 7 Diese Überlegungen stützen sich insbesondere auf die beeindruckende Abhandlung von *Apel* (vgl. 1973). Ähnlich billigte auch *Kant* nur dem Vernunft zu, „was freie und öffentliche Prüfung hat aushalten können“ (1952: XII).
- 8 So etwa *Niklas Luhmann*: „Eine intensive, engagierende Beteiligung aller daran (an den politischen Entscheidungsprozessen, der Verf.) zu fordern, hieße Frustrierung zum Prinzip machen.“ (1971 a: 39)

Anmerkungen zum 1. Kapitel

- 9 Eine Zusammenfassung verschiedener Einteilungskriterien bieten *Siedentopf* (vgl. 1973: 34 ff.) und *Laufer* (vgl. 1976: 1592 ff.). *Ellwein* gliedert in Ordnungsverwaltung, Betreuungsverwal-

- tung und Leistungsverwaltung (1966: 31). Daneben unterscheidet *Ellwein* nach „inneren Merkmalen“ zwischen Ordnungsverwaltung, Organisationsverwaltung und politischer Verwaltung (ebd., S. 120 ff.). An anderer Stelle findet sich eine Einteilung von *Ellwein* und *Zoll* nach Ordnungsfunktionen, Verteidigungsfunktionen, Ausgleichs- und Dienstleistungsfunktionen sowie gestaltenden Funktionen (vgl. 1973: 218 ff.). Schwierigkeiten dürfte die Abgrenzung zwischen Ordnungsfunktionen und gestaltenden Funktionen bereiten. *Haußleiter* gliedert in Aufgaben der Herrschaftssicherung, in pflegerische und fördernde Tätigkeiten sowie in unternehmerische Tätigkeiten (vgl. 1969: 7). *Lorenz* glaubt, Verwaltungsaufgaben „grundsätzlich“ als „Eingriffs-, Austausch- oder Förderungsakte“ beschreiben zu können (vgl. 1972: 65). *Gournay* nennt missions de souveraineté (fonctions politiques), missions économiques, missions sociales, missions éducatives et culturelles (vgl. 1970²: 18 f.).
- 10 Eine Korrektur der gängigen Vorstellungen über den klassischen Liberalismus leistete *Ballestrin* (vgl. 1976). *Iring Fetscher* kommt zu folgender Feststellung: „Der idealtypische liberale (Nachwächter-)Staat ist niemals Realität gewesen.“ (1975: 196)
 - 11 *Forsthoff* relativiert allerdings diese Aussage. Sie sei nicht so zu verstehen, „als könne die industrielle Gesellschaft jedes Interesse gegen den Staat durchsetzen“. (1959: 19) Ob mit dieser Entwicklung auch eine Tendenz zum „Abbau der ideologischen Substanzen“ in der industriellen Gesellschaft, zum „entideologisierten Staat“, einhergeht, ist jedoch äußerst fragwürdig.
 - 12 Diese Aussagen gelten naturgemäß nur für einen (wachsenden) Teilbereich der öffentlichen Dienstleistungen. Dagegen ist es im allgemeinen nicht sinnvoll, sich von einer Beteiligung an der öffentlichen Stromversorgung ausschließen zu wollen. Ebenso wenig hängen Dienstleistungen wie die Straßenreinigung oder Straßenbeleuchtung von unmittelbaren Dienstleistungsakten zwischen Verwaltung und Bürger ab.
 - 13 „Die USA sind heute die erste Dienstleistungsgesellschaft, die erste Nation der Weltgeschichte, in der mehr als die Hälfte der arbeitenden Bevölkerung nicht damit beschäftigt ist, ... Waren herzustellen.“ (*Bell* 1972: 374)
 - 14 *Vieregge* nennt die Teilbereiche Handel, Finanzen, Transport, Gesundheit, Erholung, Forschung, Regierung und Verwaltung (vgl. 1975: 23).
 - 15 Dies gilt für zahlreiche Sektoren, angefangen vom Bestattungswesen bis zum Personen- und Gütertransport. Allerdings zeichnet sich folgende Tendenz ab: „Ein erheblicher, im langfristigen Trend steigender Anteil der von den Haushaltungen begehrten Güter und Dienstleistungen kann nicht durch den Markt bereitgestellt werden. Es handelt sich um öffentliche Leistungen.“ (*Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen* 1974: 256).
 - 16 *Max Weber* begriff die moderne Bürokratie ausdrücklich als eine formale Entsprechung auf die kapitalistische Produktionsweise: „Die Forderung einer nach Möglichkeit beschleunigten, dabei präzisen, eindeutigen kontinuierlichen Erledigung von Amtsgeschäften wird heute an die Verwaltung in erster Linie von seiten des modernen kapitalistischen Wirtschaftsverkehrs gestellt. Die ganz großen modernen kapitalistischen Unternehmungen sind selbst normalerweise unerreichte Muster straffer bürokratischer Organisation.“ (1972³: 562) Zugleich aber wußte *Weber*, daß die moderne Verwaltung kein Spezifikum des Kapitalismus ist, denn „jede Herrschaft äußert sich und funktioniert als Verwaltung“ (ebd., S. 545).
 - 17 *Forsthoff* sah ihren Charakter in der Daseinsvorsorge und meinte, dieser Begriff sei „nicht formal bestimmbar, sondern ausschließlich sachbezogen“. (1959: 11) Das hilft kaum weiter. Eher ist ein formales Kriterium anzugeben. Daseinsvorsorge ist *garantierte* Leistung. Offensichtlich wurden historisch vor allem solche Leistungsangebote in öffentliche Regie genommen, deren (auch nur kurzfristiger) Ausfall das gesamte Sozialsystem gefährdet hätte (z. B. Energie, Wasser, Nahverkehr, Polizei usw.). Mit fortschreitender Arbeitsteilung, d. h. auch höheren Risiken bei Ausfall *irgendeines* Teilsystems, verlor jedoch auch dieses Merkmal an Gültigkeit.

- 18 *Robert v. Mohl* konnte in Württemberg die Einrichtung zweier Ausbildungsgänge durchsetzen. Diese bezogen sich auf die innere Verwaltung (Regiminalausbildung) und die Finanzverwaltung (Kameralausbildung) (vgl. *Haußleiter* 1969: 22).
- 19 Wichtig ist in Frankreich vor allem die *Ecole Nationale d'Administration (ENA)* in Paris, in Großbritannien das *Londoner Royal Institute of Public Administration*.
- 20 *Groeben* stellte 1966 fest: „Ohne Übertreibung kann man sagen, daß wir großen Lehr- und Forschungseinrichtungen in Frankreich, England, USA nichts Vergleichbares an die Seite zu stellen haben.“ (1966: 28). *Thieme* bedauert, daß „nur an zwei Universitäten (Hamburg und Köln) besondere Institute bzw. Seminare für die Verwaltungslehre bestehen, die dieses Fachgebiet intensiv pflegen“ (1967: 31). Begrenzt ist auch die Wirkung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, welche vornehmlich mit der einsemestrigen Weiterbildung von Juristen im öffentlichen Dienst befasst ist. Daneben ist die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung in Köln zu nennen (vgl. *Schnur* 1966: 57 ff.).
- 21 Bereits 1950 hatte *Arnold Brecht* in einem Gutachten über die deutsche Verwaltungsreform an erster Stelle eines Maßnahmenkatalogs gefordert: „Aufhebung des Juristenmonopols und Gleichberechtigung aller Sozialwissenschaftler.“ (Zit. nach von der *Gablenz* 1965: 224) *Forsthoff* sah bereits 1955 einen „Terrainverlust des Juristen in der Verwaltung“ und kam nach einer Würdigung der Qualifikationen des Juristen zu folgendem Ergebnis: „Von einer Vollendung des Rechtsstaates wird aber erst dann gesprochen werden können, wenn die Ziele, Formen und Verfahren der staatlichen Tätigkeiten die Ausprägung zurückgewinnen, die dem Juristen gemäß ist.“ (1964: 57 und 62) Das Faktum des Juristenmonopols spiegelt auch der Lehrkörper der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Von den 32 Autoren des nachstehenden Sammelbandes sind 23 Juristen. vgl. *Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer* (Hrsg.): *Demokratie und Verwaltung*, Berlin 1972.
- 22 Die Gründung des Berliner Instituts als privatrechtliche Institution war äußerst umstritten. Einen Einblick bieten *Hirsch/Leibfried* (vgl. 1971).
- 23 Der „Council of Economic Advisers of the President“ wurde durch den „Employment Act of 1946, Section 4“ eingesetzt.
- 24 Auf die Gefahren eines allzu engen Bündnisses zwischen Ministerialbürokratie und Wissenschaft, insbesondere auf die dadurch verstärkte Entmachtung der Parlamente, verweist *Dietzel* (vgl. 1978).
- 25 Einige Klischees über Juristen widerlegen *Lange/Luhmann* (vgl. 1974: 146 ff).
- 26 Ähnlich führt *Leibholz* die Notwendigkeit von Fachleuten auf die Ausdehnung des Aufgabenbereichs zurück: „Diese immense Ausweitung des Politischen macht es verständlich, warum der Politiker heute auf die Hilfe der Fachleute angewiesen ist . . .“ (1967: 318)
- 27 Treffende Argumente hierzu bietet *Morkel* (vgl. 1967).
- 28 Im Vorwort zu seinem Buch „Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung“ (1973: 9) sagt *Schelsky* über seine eigenen Beiträge: „Sie fällen politische Werturteile, versuchen allerdings deren Grundlage durch sozialwissenschaftliche Analyse und durch Angabe der Wertmaßstäbe zu begründen, d. h. sie sind ‚wertrationale‘ Aussagen im Sinne Max Webers.“ In einem jüngeren Werk sieht *Schelsky* gar die „Techniker des Staates“ durch die Priesterkaste der Intellektuellen bedrängt (vgl. 1975²).
- 29 Einen Aufriß des Problems bieten *Leibholz* (vgl. 1967: 319 ff.) und *Haußleiter* (vgl. 1969: Kap. VIII). *Max Weber* sah bereits die Gefahr mangelnder Sachkompetenz innerhalb der Verwaltung: „Überlegen ist der Bürokratie an Wissen: Fachwissen und Tatsachenkenntnis innerhalb seines Interessenbereichs, regelmäßig nur: der private Erwerbsinteressent. Also: der kapitalistische Unternehmer. Er ist die einzige, wirklich gegen die Unentrinnbarkeit der bürokratischen rationalen Wissens-Herrschaft (mindestens: relativ) *immune* Instanz“ (1972⁵: 129).

- 30 Ich glaube nicht, hier einer Verwechslung oder Vermengung von Ideal- und Realtypus aufzusitzen. *Mayntz* (vgl. 1968) führt einen Teil der (unangemessenen) Kritik an *Weber* hierauf zurück. Es ließe sich zeigen, daß sich in der Konstruktion von Idealtypus und Realtypus bereits eine ambivalente Fassung der Wirklichkeit spiegelt.
- 31 Vor allem *Carl J. Friedrich* hat auf den totalitären Aspekt des bedingungslosen Beamtengehorsams hingewiesen (vgl. 1952: 27 bis 33 und 1970: 85 ff.).
- 32 „Gehorsam soll bedeuten: daß das Handeln des Gehorchenden im wesentlichen so abläuft, als ob er den Inhalt des Befehls um dessen selbst willen zur Maxime seines Verhaltens gemacht habe, und zwar *lediglich* um des formalen Gehorsamsverhältnisses halber, ohne Rücksicht auf die eigene Ansicht über den Wert oder Unwert des Befehls als solchen.“ (1972²: 123)
- 33 *Luhmann* hat die wichtigsten Gegenargumente hierzu zusammengetragen (vgl. 1971 b: 94 ff.).
- 34 Dieser Ausdruck spiegelt bereits ein bestimmtes Politikverständnis. Zwar registriert *Luhmann* eine der formalen Machtstruktur gegenläufige und dominante Kommunikationsrichtung von unten nach oben, womit sich der Begriff des Publikums (als rezeptivem Teil) aufheben müßte, doch zeigen andere Formulierungen, daß sich die Aktivität des nichtorganisierten Publikums auf den Wahlakt beschränken soll (vgl. *Luhmann* 1972³ d: 165 f.).
- 35 Zwei Beispiele hierzu: Die Ausgaben der bayerischen Staatsregierung für Öffentlichkeitsarbeit stiegen von 5,6 Mio. Mark im Jahr 1976 um 20% auf 6,7 Mio. Mark im Jahr 1977. Allein für die Kampagne „Bürgerdialog Kernenergie“ der Bundesregierung wurden von 1975 bis 1977 rund 15 Mio. Mark ausgegeben. Eine umfassende Darstellung des Bedeutungszuwachses der Öffentlichkeitsarbeit bietet *Kempfen* (vgl. 1975).
- 36 Zum Nachweis des politischen Gehalts von Verwaltungsentscheidungen vgl. *Grauhan* (1970).
- 37 „Der Ermessensspielraum der Verwaltung im Rahmen der unbestimmten Rechts- und Gesetzesbegriffe, der sog. Begriffshöhe, Begriffsfelder, . . . ist dem Gesetzgeber unbekannt.“ (*Scholler* 1969: 60)
- 38 Nicht von ungefähr fordert *Eschenburg*, die bestehende Praxis auch formell anzuerkennen und den Kreis der politischen Beamten auszuweiten („Wohin mit den Parteibuchbeamten?“, in: *Die Zeit* v. 22. 10. 1976).
- 39 Diese Erosion parteipolitischer Profile veranlaßt *Joachim Steffen* zu folgender polemischer, im Kern jedoch zutreffenden Bemerkung: „In der völlig inhaltlosen politischen ‚Mitte‘ tritt sich deshalb alles auf die Füße, was nach Stimmen trachtet.“ (1974: 49)
- 40 Mit diesem allgemeinen Planungsbegriff operieren auch *Simon/Smithburg/Thompson*: „Planning, as the term has been defined here, is a major part of the activity of virtually all members of organisations. Every act of choice and decision that precedes actual behaviour is a plan.“ (1967¹¹: 442)
- 41 Beispiele wie die atomare Bedrohung der Menschheit, die Umweltverschmutzung oder die Gen-Manipulation verdeutlichen dies auf drastische Weise. Weniger auffällig, aber für den einzelnen durchaus folgenreich können sich z. B. auch Mängel des Bildungssystems oder der Gesundheitsvorsorge auswirken.
- 42 Es ist bemerkenswert, daß Konvergenztheorien in den verschiedensten politischen Lagern entwickelt wurden: „Die Skala reicht von Denkern des US-State-Department und des Bonner Außenministeriums, sozialdemokratischen und revisionistischen Theoretikern, bürgerlichen Liberalen und Demokraten bis hin zu Anhängern des linken Revolutionarismus.“ (*Rose* 1970: 7)
- 43 Eine Bibliographie zur politischen Planung, die sich auf Publikationen aus dem Zeitraum zwischen 1960 bis 1972 konzentriert, umfaßt bereits knapp 1800 Titel (vgl. *Buse/v. Dewitz* (1974).
- 44 Damit wurde bewußt der Prozeß der Plandurchführung und der Kontrolle ausgegrenzt. Ich folge hier den Argumenten von *Aderhold* (vgl. 1973: 22 f.).

Anmerkungen zum 2. Kapitel

- 45 Diesem Konzept sind auch die vier Kriterien einer „rationalen Verwaltungsentscheidung“ nach *Poul Meyer* verpflichtet (vgl. 1962: 50).
- 46 „Als *materiale* Rationalität (hier im Zusammenhang mit den soziologischen Grundkategorien des Wirtschaftens, soll dagegen bezeichnet werden der Grad, in welchem die Versorgung von gegebenen Menschengruppen . . . sich gestaltet unter dem Gesichtspunkt bestimmter (wie immer gearteter) wertender Postulate . . .“ (1972²: 44)
- 47 Bereits die beiden folgenden Zitate bieten einen Ansatz für eine unterschiedliche Deutung der Funktion des Idealtypus, da m. E. eine Utopie immer auch ein präskriptives Element enthält:
- „Er (der Idealtypus, der Verf.) ist ein Gedankenbild, welches nicht die historische Wirklichkeit oder gar die ‚eigentliche‘ Wirklichkeit ist . . .“ (*Weber 1968³*: 194)
 - „Dieses Gedankenbild vereinigt bestimmte Beziehungen und Vorgänge des historischen Lebens zu einem in sich widerspruchsfreien Kosmos gedachter Zusammenhänge. Inhaltlich trägt diese Konstruktion den Charakter einer Utopie an sich.“ (ebd. 190)
- 48 *Renate Mayntz* deutet die Möglichkeit an, daß der Idealtypus nicht nur analytische Kategorie, sondern auch „objektiver Richtigkeitstypus“ (1968: 28) sein kann. Noch deutlicher findet sich diese These bei *Herbert Sultan* (vgl. 1955: 43). Dagegen vertritt *Wolfgang Mommsen* die These, daß Idealtypen „keine normative Funktion zukommt“ (1974: 225).
- 49 Auch *Reinhard Bendix* vertritt die Auffassung, daß *Weber* keine Entpolitisierung der Bürokratie anstrebte: „Angesichts seiner tiefen Einblicke in die bürokratischen Manipulationen des kaiserlichen Deutschland behauptete er (Max Weber, der Verf.) natürlich nicht, daß Politiker und Beamte sich tatsächlich so (entsprechend der idealtypischen Trennung in Politik und Verwaltung, der Verf.) verhielten. Er behauptete vielmehr, daß die Ablehnung der Führungsverantwortung durch die Politiker und die Anmaßung der politischen Funktionen durch die Beamten ständige Gefahren für die Regierungen unter legaler Herrschaft darstellen.“ (1964: 359)
- 50 „Ihre spezifische, dem Kapitalismus willkommene, Eigenart entwickelt sie (die Bürokratie, der Verf.) um so vollkommener, je mehr sie sich ‚entmenschlicht‘; . . . je vollkommener heißt das hier . . . : die Ausschaltung von Liebe, Haß und allen rein persönlichen, überhaupt allen irrationalen, dem Kalkül sich entziehenden, Empfindungselemente aus der Erledigung der Amtsgeschäfte, gelingt.“ (*Weber 1972⁵*: 563)
- 51 Aus diesem Grunde plädiert *Weber* auch für einen direkt gewählten Reichspräsidenten.
- 52 Vgl. hierzu das Kapitel „Zum Begriff der ‚plebiszitären Führerdemokratie‘“ bei *Mommsen* (1972: 44 ff.).
- 53 Ein Grund hierfür ist die notwendige Koppelung von Sachverstand und Verantwortung. Vgl. hierzu *Dupré* (1966: 26).
- 54 Die Festlegung von Werturteilen gründet in *Webers* Augen auf außerwissenschaftlichen Maßstäben. Dies schließt nicht aus, daß sich die Wissenschaft in Form „technischer Kritik“ auch diesem Gegenstandsbereich zuwenden kann, um etwa nach der inneren Widerspruchsfreiheit des Gewollten zu fragen. So verweist *Hans Albert* darauf, daß es mit Hilfe von „Brückenprinzipien“ möglich sei, Willkürentscheidungen über präskriptive Aussagen einzugrenzen (vgl. 1968: 78).
- 55 Und selbst hier könnte man mit psychologischen Deutungen ansetzen, um evtl. zu zeigen, daß Herrschaft *Mittel* zur Befriedigung persönlicher Bedürfnisse ist. Ein Argument für Herr-

- schaft als Zweck ließe sich m. E. nur gewinnen, wenn man einen sich selbst genügenden Herrschaftstrieb unterstellen will. *Weber* kaschiert diese Problematik in der Formulierung, daß Politik sich ausrichte am „absoluten Selbstzweck der Erhaltung (oder Umgestaltung) der inneren und äußeren Gewaltverteilung.“ (1972²: 547)
- 56 Daß der Verwaltung diese Tendenz innewohnt, wurde oft gesehen. Z. B. *Karl Marx*: „Die Bürokratie gilt sich selbst als der letzte Endzweck des Staates . . . Die Staatszwecke verwandeln sich in Büro Zwecke oder die Büro Zwecke in Staatszwecke.“ (zit. n. *Jacoby* 1969: 237) Auch *Weber* hat diese Tendenz klar gesehen: „Bürokratische Verwaltung ist ihrer Tendenz nach stets Verwaltung unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Die Bürokratie verbirgt ihr Wissen und Tun, soweit sie irgend kann.“ (1972²: 572) *Karl Jaspers* formuliert: „Bürokratie ist Mittel. Aber sie tendiert, sich zum Selbstzweck zu machen.“ (zit. n. *Jacoby* 1969: 246)
- 57 Ähnlich argumentiert *Manfred Hennen*, der vermutet, daß *Webers* inhaltsleere Bestimmung rationaler Herrschaft letztlich in eine „verselbständigte technische Rationalität“ umschlägt (vgl. 1976: 58).
- 58 *Wildavsky* erläutert diesen Tatbestand am Beispiel der Finanzierung von politischen Programmen (vgl. 1970: 322 ff.).
- 59 *Mannheim* sah dagegen im irrationalen Spielraum der Politik geradezu das Charakteristikum der Politik (vgl. 1929: 73).
- 60 Kritisch hierzu äußern sich *Mommsen* (vgl. 1972: bes. 213) und *Bosse* (vgl. 1972: 194).
- 61 Auf dieser Linie liegt auch das Urteil von *Raymond Aron*: „Denn für Max Weber war der höchste Wert weder die Demokratie noch die persönlichen Freiheitsrechte, sondern die Größe der Nation.“ (1979: 233) Differenzierter ist allerdings das Urteil von *Wolfgang Schluchter*, der *Weber* aufgrund von dessen Kritik am Kaiserreich letztlich als Liberalen einstuft (vgl. 1980: 169).
- 62 Diese Kritik gilt nicht nur *Weber*, sondern auch der struktur-funktionalen Systemtheorie, wie sie vor allem von *Talcott Parsons* ausgearbeitet wurde (vgl. *Luhmann* 1972² e: 13 ff.).
- 63 In bezug auf *Weber* sagt *Luhmann*: „Eine Konzeption von so eindrucksvoller Geschlossenheit läßt sich von innen heraus nicht widerlegen. Geht man auf ihre Prämissen ein, bleibt man in ihr gefangen.“ (1971 b: 92) *Luhmann* hat deshalb einen auf grundlegend anderen Prämissen aufbauenden Entwurf vorgelegt (vgl. 1972² b). *Karl O. Hondrich* wird deshalb *Luhmann* nicht ganz gerecht, wenn er ihm vorhält, grundlegende sozialwissenschaftliche Begriffe „ersatzlos und ohne theoretische Argumente“ preiszugeben (vgl. 1972: 17).
- 64 „In der Gesellschaftstheorie muß deshalb die Vorstellung aufgegeben werden, die Gesellschaft ‚bestehe‘ aus Menschen.“ (1971 c: 385)
- 65 Solche Strategien sind Strukturbildungen. *Luhmann* nennt hierzu u. a. die Verschiebung des abstrakten Komplexitätsproblems auf die konkreten Ebenen der Sach-, Zeit- und Sozialdimension, die Differenzierung von Systemen in funktional spezifizierte Subsysteme und die Innenabsicherung von Risiken (vgl. 1972² c: 113—136).
- 66 „Je komplexer ein System selbst, desto komplexer kann auch seine Welt sein. Damit vergrößern sich seine Überlebenschancen, aber um so mehr muß das System auch interne Mechanismen der Reduktion von Komplexität . . . ausbilden.“ (*Luhmann* 1971 a: 74)
- 67 Ein schwacher Punkt dieser Konstruktion soll hier angedeutet werden. *Luhmann* kann nicht die Entstehung von Systemen nachzeichnen, denn er begreift Systeme als Antworten auf ein Umweltproblem. Ein Problem kann aber nicht für sich, sondern nur für ein bereits bestehendes System vorhanden sein. Dem trägt *Luhmann* formell in seinen Prämissen Rechnung: Welt und System sind gleich ursprünglich. Sie bedingen sich gegenseitig. Da die Systemtheorie hier eine Leerstelle aufweist, bemüht sich *Luhmann* in den letzten Jahren verstärkt um eine Evolutionstheorie (vgl. 1975).

- 68 „Die Zweckkategorie bezeichnet die intendierte Rationalität des Handelns. In Zweck/Mittel-Begriffen expliziert sich das Handeln selbst.“ (Luhmann 1971 b: 95)
- 69 Ebd., S. 163. Der Gedanke der Reziprozität von Macht findet sich auch bei *Amitai Etzioni* (vgl. 1975: 333 ff.).
- 70 Denkbar ist allerdings auch das Gegenteil. Machthaber können u. U. in schwierigen Entscheidungslagen dazu neigen, Macht in verstärktem Maße auszuspielen, um gegenläufige Macht zu blockieren.
- 71 Unter Autonomie versteht *Luhmann* den Grad an Freiheit, mit dem das System trotz der Abhängigkeit von physischen und informationellen Leistungen seine Außenbeziehungen durch selektive Kriterien selbst regelt.
- 72 Ähnlich auch *Waterkamp*: „Mit der Planung allerdings wird die Grenze zwischen den wichtigsten Teilsystemen des politischen Systems, der Politik und Verwaltung, überschritten . . . Öffentliche Verwaltung ist somit in weiten Bereichen politische Verwaltung.“ (1974: 31)
- 73 Dieser Einwand ist nicht polemisch. Solchen Restriktionen sieht sich jeder Rationalitätsbegriff gegenübergestellt. Allerdings besteht die spezifische Schwäche der funktional-strukturellen Systemtheorie darin, daß sie zwar solche Einschränkungen systemtheoretisch bearbeiten kann. Jedoch die Notwendigkeit der Bearbeitung nicht mit ihren eigenen Kategorien begründen kann. Jeder Gesprächspartner kann sich mit dem Hinweis auf die Beliebigkeit der Wahl der Systemreferenz einer Festlegung entziehen. Um dies zu vermeiden, müßte *Luhmann* auf einen (nicht systemtheoretischen) Vernunftbegriff rekurrieren, der solches Verhalten als irrational qualifizieren kann. Durch einen solchen Vernunftbegriff können zwar taktische Winkelzüge in der Diskussion nicht aufgehoben werden, aber sie verlieren einen Anspruch auf Begründungsfähigkeit.
- 74 Hier zeigen sich die Grenzen von *Luhmanns* empirischen Illustrationen. Den Gedanken unabhängig voneinander variabler Rollen erläutert *Luhmann* durch die Überlegung, daß es für die Anerkennung von Politikern gleichgültig sei, ob sie arm oder reich, in welche Familien sie heiraten, zu welchen Göttern sie beten usw. „Das alles darf nicht mehr von strukturtragender Bedeutung sein, sondern allenfalls noch taktischen Wert für die Herstellung von ‚Beziehungen‘ besitzen.“ (1972³ d: 155)
- 75 *Luhmann* gebraucht diese Formulierungen nicht in direktem Zusammenhang mit der Legitimation durch Verfahren. Dennoch halte ich diese Zusammenstellung für gerechtfertigt, da dieses Zitat unter dem Titel „Generalisierung von Verhaltenserwartungen“ exakt die Funktion legitimierender Verfahren beschreibt, welche lediglich einen Sonderfall der Mechanismen der Generalisierung darstellen.
- 76 Das Zitat bezieht sich auf das Gerichtsverfahren. Es gilt jedoch prinzipiell auch für die politische Wahl.
- 77 *Luhmann* erwähnt z. B. das Publikum in seiner Rolle als Wähler oder als Antragsteller.
- 78 Und auch das gilt nur eingeschränkt. Es ist z. B. kaum zu erwarten, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund seine Mitglieder gegen eine sozialliberale Regierung ins Feld führt. Andererseits hüten sich weniger konfliktorientierte Interessengruppen (z. B. der Deutsche Sportbund mit ca. 17 Mio. Mitgliedern), wahlpolitische Empfehlungen zu geben.
- 79 Dies kommt auch in den Bedenken des Praktikers zum Ausdruck, seine Orientierungen verbal (anstatt handelnd) zu dokumentieren: „Daß ich meinem Selbstverständnis nach pragmatischer Politiker bin, brauche ich nicht weiter zu bekräftigen — und das läßt sich auch schlecht durch Worte belegen, sondern nur durch Handlungen.“ (*Strauß* 1976: 28)
- 80 Einfluß erlangte vor allem der amerikanische Pragmatismus mit seinen Hauptvertretern *William James*, *Charles S. Peirce* und *John Dewey*.

- 81 Vgl. *Spinner* 1978: 50 ff. *Spinners* polemisches, im Kern jedoch zutreffendes Urteil in diesem Zusammenhang lautet: „Mit diesem konkurrenzlosen ‚Jedermannspopper‘ kann man nach stillschweigender Übereinkunft seiner neuen Anhänger vor allem etwas machen: Alles sagen, rechtfertigen (. . .), ausschließen, was man bislang auch ohne Hilfestellung des kritischen Rationalismus schon gesagt, gerechtfertigt und ausgeschlossen hat — jetzt aber mit *Popper*. Nach diesem *Popper*verständnis heißt das: mit selbstbestätigendem Anspruch auf ein Maximum an Rationalität, Objektivität, Wissenschaftlichkeit, alles in allem also mit vollem Recht.“ (ebd. 51 f.)
- 82 In diese Richtung weist auch die Interpretation von *Werner Kurzawa*: „Die politische Wirklichkeit läßt offenbar noch nicht jene rationalen Verfahren zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme erkennen, wie sie nach Ansicht des Kritischen Rationalismus einer erkenntnis- und wissenschaftstheoretisch aufgeklärten Politik heute möglich wären. So empfiehlt *Popper* denn, die Prinzipien wissenschaftlicher Vernunft ‚einfach‘ auf die Politik zu übertragen, um auch in diesem Bereich jenen langsamen, aber stetigen Fortschritt zu sichern, durch den die Entwicklung des wissenschaftlichen Denkens ausgezeichnet sei.“ (1978: 210 f.)
- 83 Dies ist die zentrale Stoßrichtung seines Werkes „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“. Dort heißt es: „Die Platonische Methode, an die ich hier denke, kann man *die Methode des Planes im großen Stil, die utopische Sozialtechnik, die utopische Technik des Umbaus der Gesellschaftsordnung oder die Technik der Ganzheitsplanung* nennen; ihr steht eine andere Art von Sozialtechnik gegenüber, die ich für die einzig rationale halte und die man *die von Fall zu Fall angewendete Sozialtechnik, die Sozialtechnik der Einzelprobleme, die Technik des schrittweisen Umbaus der Gesellschaftsordnung oder die Ad-hoc-Technik* nennen könnte.“ (1970² Bd. 1: 213 f.)
- 84 Eine umfassende Kritik der gesellschaftspolitischen Konzeption von *Popper* bietet *Spinner* (vgl. 1978). Angelpunkt dieser Kritik ist die undifferenzierte Entgegensetzung von Offenheits- und Geschlossenheits-Schemata.
- 85 Zu *Poppers* Entlastung muß gesagt werden, daß diese Äußerungen letztlich auf einen 1947 in Brüssel gehaltenen Vortrag zurückgehen. *Popper* stand unter dem Eindruck des faschistischen Deutschlands und des Weltkrieges. Allerdings beziehe ich mich hier auf eine von *Popper* 1975 revidierte und autorisierte Übersetzung. Es kann somit davon ausgegangen werden, daß diese auch *Poppers* heutige Auffassung wiedergibt.
- 86 „Eine der wesentlichsten Schwierigkeiten ist, daß zwei dazu gehören, um eine Diskussion vernünftig zu machen . . . Mit einem, der lieber schießt, kann man keine rationelle Diskussion führen“ (1975: 305).
- 87 „Es ist unsere Pflicht, denen zu helfen, die unsere Hilfe brauchen; aber es kann nicht unsere Pflicht sein, andere glücklich zu machen, denn dies hängt nicht von uns ab und bedeutet außerdem nur zu oft einen Einbruch in die private Sphäre jener Menschen, gegen die wir so freundliche Absichten hegen. Die politische Forderung nach allmählich aufbauenden (im Gegensatz zu utopischen) Methoden entspricht der Entscheidung, daß der Kampf gegen das Leiden Pflicht ist, während das Recht, sich um das Glück anderer zu sorgen, als ein Privileg betrachtet werden muß, das auf den engen Kreis der Freunde beschränkt bleibt: . . . Schmerz, Leiden, Ungerechtigkeit und ihre Verhütung — das sind die ewigen Probleme der öffentlichen Moral, die ‚agenda‘ der öffentlichen Politik (wie Bentham gesagt haben würde). Die ‚höheren Werte‘ sollten im großen und ganzen als ‚non agenda‘ betrachtet und dem *Laissez-faire* überlassen werden.“ (*Popper* 1970² Bd. 2: 292)
- 88 „Man kann generelle Regeln nicht anwenden, wenn nicht zuvor über Tatsachen, die sich darunter subsumieren lassen, befunden ist; andererseits können diese Tatsachen nicht vor einer Anwendung jener Regeln als relevante Fälle festgestellt werden.“ (*Habermas* 1971³: 179)

- 89 Synonym für beide Methoden verwendet *Lindblom* die Begriffe *root method* einerseits und *branch method*, *bargaining-incremental approach* oder *method of successive limited comparisons* andererseits.
- 90 Im Hinblick auf *Popper*, jedoch auch mit Gültigkeit für *Lindblom*, formuliert *Wilhelm Krelle*: „Nicht einverstanden bin ich mit *Popper* in der Hinsicht, daß er stets nur eine ‚Politik der kleinen Schritte‘ für optimal ansieht . . . Gewiß wird eine optimale Wirtschafts- und Sozialpolitik fast stets darauf hinauslaufen, weil die Konsequenzen ‚großer‘ Änderungen in der Regel schwer voraussehbar sind und sich Umstellungsschwierigkeiten ergeben, die die Form von Katastrophen annehmen können . . . Auch ‚große‘ Schritte können rational sein, wenn die Konsequenzen überdacht sind und die Vorteile des neuen Regimes die Nachteile des alten im Urteil des ‚repräsentativen Bürger‘ überwiegen.“ (1978: 140)
- 91 Anschauungsmaterial hierfür bieten die Investitionen in der Krebsforschung, der Raumfahrt, der Entwicklungspolitik oder der Energiepolitik. Gerade im letzten Bereich wurden Milliardenbeträge in die Entwicklung von bestimmten Atomreaktor-Linien (z. B. Hochtemperatur-Reaktor) oder in die Kernfusion investiert, ohne daß konkrete Aussichten für eine wirtschaftliche Anwendung bestanden hatten.
- 92 Dies ist z. B. ein Argument bei der aktuellen Diskussion um die Beteiligung der Stadt Hamburg am Kernkraftwerk Brokdorf. Kritiker dieses Projekts gaben zu bedenken, daß durch die Größenordnung dieser Investition zugleich der Ausbau eines Fernwärmenetzes verunmöglicht würde.
- 93 Diese harmonistische Annahme, die auch den frühen Pluralismustheorien zugrunde lag, darf als widerlegt gelten. *Leibholz* bekräftigt im Hinblick auf wirtschaftliche Zusammenhänge, „ . . . daß selbst ein Ausgleich der widerstreitenden Interessen nicht zwangsläufig zu dem zu führen braucht, was im gesellschaftlichen Interesse liegt, da die wirtschaftlichen Partikularinteressen — auch in ihrer Summierung — nicht mit dem wirtschaftlichen Gesamtinteresse identisch zu sein brauchen.“ (1967: 320) Ähnliches gilt für die Interessenrepräsentation durch das Parteiensystem: „Es scheint, als fielen wichtige politische Interessen, die legitim nach demokratischer Repräsentation drängten, durch die eingefahrene Kompromißmaschinerie der innerparteilichen und zwischenparteilichen Auseinandersetzungen hindurch.“ (*Sontheimer* 1979: 51)
- 94 „Wofür Inkrementalisten keinen Platz haben, ist die vollständige Perspektive gesamtgesellschaftlicher Werte und Interessen und eine Perspektive, die weiter reicht als bis zu den nächsten paar Schritten.“ (*Etzioni* 1975: 295)
- 95 *Bertrand Russel* hat diese Strategie mit folgenden Worten charakterisiert: „Die Methode, das zu ‚postulieren‘, was man braucht, hat viele Vorteile. Es sind dieselben, wie die Vorteile des Diebstahls gegenüber der ehrlichen Arbeit.“ (1919: 85)
- 96 „Instrumentelle Rationalität bemißt sich an der Effizienz der Lösung technischer Aufgaben (d. h. der Konstruktion u. Organisation angemessener Mittel, der Verf.). Die Problemlösung ermöglicht eine erfolgreiche Manipulation von Naturprozessen und setzt für den entsprechenden Objektbereich kausales Wissen, d. h. mindestens die Kenntnis empirischer Regelmäßigkeiten voraus.“ (1976: 261)
- 97 Kommunikative Handlungen sind sprachlich vermittelte Interaktionen, die „Rede und Handeln in der Weise (verbinden), daß auch die Rede den Charakter von Handlungen (Sprechakten) und von Handlungssteuerungen (Information) annimmt“. (1971 b: 213) Diskurse dagegen können als in bestimmten Bedingungen genügendes Sprechen über problematisch gewordenes Handeln verstanden werden.
- 98 Diesen Begriff verwendet *Habermas* meines Wissens erst seit 1976. In nachfolgender Publikation findet sich auch eine ausführlichere Definition (vgl. 1976: 262).

- 99 Diese Annahme ist insofern folgenreich, als sie das *Marxsche* Verständnis von Basis und Überbau preisgibt. Während z. B. *Bernard Willms* hierin eine berechtigte Korrektur sieht (vgl. 1973: 70), ist diese Frage für mehr oder weniger orthodoxe Marxisten ein Angelpunkt der Kritik an *Habermas* (z. B. *Kaiser* 1977: 22 ff.; *Hahn* 1970: 73 ff.).
- 100 *David Hume* unterschied prinzipiell zwischen dem Bereich des Seins und des Sollens und hielt Schlüsse vom Sein auf das Sollen für unzulässig (naturalistischer Fehlschluß).
- 101 Damit ist z. B. der Ausschluß von Personen an einer „Begründungsveranstaltung“ oder eine von außen festgelegte zeitliche Beschränkung gemeint.
- 102 Beispiele hierfür sind die taktische Perpetuierung von Redezeiten oder der nicht gemeinsam festgelegte Ausschluß bestimmter Themen.
- 103 „Einen normierten Ausgleich zwischen partikularen Interessen nennen wir dann, wenn er unter Bedingungen eines Machtgleichgewichts zwischen den beteiligten Parteien zustande kommt, einen Kompromiß.“ (*Habermas* 1973 b: 154)
- 104 Hierunter versteht *Habermas* die Übertragung des gemeinten Sinnes eines Sprechaktes.
- 105 „Wahrhaftig sind die Äußerungen eines Sprechers, wenn er weder sich noch andere täuscht.“ (*Habermas* 1971 a: 131)
- 106 Erfahrungen sind von Tatsachen und Normaussagen prinzipiell zu unterscheiden. Argumente können sich zwar auf Erfahrung stützen. Wird jedoch die Eigenschaft „wirklich“, die Erfahrungen zukommt, mit der Eigenschaft „wahr“, die Tatsachen zukommt (oder nicht!), synonym gesetzt, so kann z. B. nicht mehr zwischen Wahrnehmung und Wahrnehmungstäuschung unterschieden werden (vgl. *Habermas* 1973 a: 387 ff.).
- 107 Zur Erläuterung dieser Begriffe vgl. *Habermas* (1971 a: 109 ff.).
- 108 Damit zieht *Habermas* zwangsläufig die Kritik von konservativer Seite auf sich: „*Habermas* gibt immer wieder seiner Faszination über die *Machbarkeit der Geschichte durch den Menschen* Ausdruck. Dieser in der Tradition der subjektiv-idealistischen Geschichtskonstruktionen einzureihende Gedanke wird einer Geschichtsphilosophie entgegengesetzt, die gleichsam von einem Standort außerhalb der Geschichte deren Verlauf gesetzmäßig erfassen will.“ (*Jäger* 1973: 73)
- 109 In diese Richtung weist z. B. ein Argument von *Bernhard Badura*: „Aus dem Insistieren auf der Wichtigkeit von intersubjektiven Interpretationen für praktisch-politische Tätigkeit wird ein *neuer Primat der Interpretation*. Denn, befragt nach emanzipatorischen Strategien, hat *Habermas* nur noch die Aufforderung: ‚Treibt Selbstreflexion‘, zur Verfügung.“ (1974: 396 f.) Hierbei versteht sich, daß der Begriff Selbstreflexion nicht auf ein kontemplatives und einsames Subjekt, sondern auf die Diskursgemeinschaft zielt.
- 110 Im Vorwort zu „*Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*“ kennzeichnet *Habermas* seine Ausführungen als „Hypothesenstrukturen sehr allgemeiner Art“, die nicht mit empirischen Ergebnissen verwechselt werden sollten.
- 111 Dies geht bereits aus der Verwendung von Begriffen wie Sollwerte, Steuerung, Systemautonomie usw. hervor. Zur Absichtserklärung für den Versuch, die Systemtheorie zu integrieren: vgl. *Habermas* (1973 b: 13).
- 112 „Variationsspielräume für Strukturwandlungen können offensichtlich nur im Rahmen einer Theorie der gesellschaftlichen Evolution eingeführt werden.“ (*Habermas* 1973 b: 18). Soweit ich allerdings die bisherigen Veröffentlichungen zur Theorie sozialer Evolution überblicken kann, bringen sie für diesen Aspekt keine grundlegende Klärung.
- 113 *Parsons* u. a. haben versucht, die Systemtheorie und die Handlungstheorie zu verknüpfen. *Habermas* hält die Argumente, die diesen Ansatz stützen, für „arbiträr“ (1971 b: 182, Anm. 11).

Daß auch der Versuch einer Verknüpfung durch *Habermas* bislang lediglich als Problem bezeichnet wurde, jedoch keine Konturen angenommen hat, kann hier nur als Faktum festgestellt werden.

- 114 Von gesellschaftlichen Randgruppen oder solchen Gruppen, die sich unmöglich aus Notlagen selbst befreien können, soll hier abgesehen werden.
- 115 An dieser Stelle setzt auch die Kritik von *Wolfgang Fach* an: „Diskurse mit dem Ziel, verallgemeinerungsfähige Interessen zu entdecken, wären an Voraussetzungen geknüpft, deren Erfüllung aus verschiedenen Gründen ihren Zweck illusorisch, ihre Abhaltung überflüssig machen würde.“ (1974: 226)
- 116 *Eric Voegelin* führt an, „daß Weber die Geschichte als eine Entwicklung zur Rationalität und seine eigene Zeit als den Höhepunkt der ‚rationalen Selbstbestimmung‘ des Menschen“ (1972: 345) verstand.
- 117 „The virtue of such a hypothetical division of labor is that every important interest or value has its watchdog.“ (*Lindblom* 1970: 214)
- 118 „Der auf den ersten Blick entlarvende Titel ‚Publikum‘, für denjenigen Teil des politischen Systems nämlich, dem eine nur passive Funktion zugeordnet wird, stellt auf den zweiten Blick eine gesellschaftliche Negationsmacht dar, gegen die Unterstützung immer wieder gewonnen werden muß. Auf Grund einer möglichen Spezialisierung kann es gegenüber einer ausdifferenzierten Bürokratie seine Wünsche privilegiert zur Geltung bringen; indem sich das Teilsystem Publikum auf ein Problem spezialisiert, vermag es eine Eigenkomplexität zu entwickeln, die derjenigen der Verwaltung überlegen sein könnte.“ (*Weihe* 1976: 252)
- 119 *Offe* hat einen solchen Versuch unternommen (vgl. 1975). Eine vernichtende methodische Kritik hierzu glaubt *Norbert Müller* (vgl. 1979) zu liefern.

Anmerkungen zum 3. Kapitel

- 120 Einen entscheidenden Impuls gab das Memorandum der Kommission über das Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die zweite Stufe, Brüssel, 24. 10. 1962, Kap. VIII, Ziff. 96 ff. u. passim (vgl. *Jochimsen/Treuner* 1974: 30 f.).
- 121 Frankfurter Gespräch der *List*-Gesellschaft vom 7.—9. Juni 1963, dokumentiert in *Plitzko* (vgl. 1964).
- 122 13. Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, dokumentiert in *Bergedorfer Protokolle*, Bd. 7, 1964.
- 123 Für die Einführung einer Rahmenplanung votierten auf der erstgenannten Tagung insbesondere *Wilhelm Krelle* und *Gottfried Bombach* (vgl. *Plitzko* 1964).
- 124 Seit 1968 bestand beim Bundesminister des Innern eine „Koordinierungs- und Beratungsstelle für die EDV in der Bundesverwaltung“, die später ausgebaut wurde (vgl. *Schatz* 1973: 58 ff.).
- 125 *Thomas Württemberg* zufolge geht die Entwicklung dahin, „daß die Staatskanzleien zum organisatorischen Zentrum einer Kontrolle und Steuerung der Planungsverfahren auf Referentenebene werden. In den Staatskanzleien läßt sich das erforderliche feed-back zwischen politischer Führungsspitze und bürokratischem Sachverstand herstellen. So haben etwa die Staatskanzleien der Länder erheblichen Anteil an der Landesentwicklungsplanung, d. h. an der koordinierenden, die Fachplanungen übergreifenden Entwicklungsplanung.“ (1977: 111)

- 126 Die Einrichtung dieses Planungsstabes war u. a. eine Reaktion auf die von verschiedenen Seiten geübte Kritik, das Bundeskanzleramt sei zu sehr als eine herkömmliche Kanzlei strukturiert und vernachlässige das Stabsprinzip (vgl. *Schöne* 1968: 220).
- 127 Vor Beginn der Umstrukturierung umfaßte der Planungsstab maximal zehn wissenschaftlich ausgebildete Mitarbeiter (vgl. *Flohr* 1975: 4).
- 128 Zur Einführung von Planungsstrukturen in verschiedenen Bundesministerien vgl. *Murswiek* (1975).
- 129 „Verstärkt durch den Eindruck der erneuten Rezession in den Jahren 1974/75 machte sich Vorsicht, wenn nicht sogar eine gewisse Resignation gegenüber einer Planung der staatlichen Aufgaben bemerkbar.“ (*Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages* 1976/II: 100)
- 130 Im Bewußtsein dieser Schwierigkeiten wählte z. B. das Bundesverkehrsministerium ein ebenso ungewöhnliches wie wirksames Verfahren, das jedoch kaum verallgemeinert werden kann. Das „Verkehrspolitische Programm der Bundesregierung 1968—1972“ wurde unter weitgehender Wahrung der Vertraulichkeit gegenüber den Fachabteilungen im eigenen Haus und auch gegenüber anderen Ressorts entwickelt (vgl. die zusammenfassende Darstellung und die weiteren Literaturhinweise bei *Schmid/Treiber* 1975: 163 ff.).
- 131 *Joachim Hirsch* verdeutlicht diesen Sachverhalt mit der plastischen Formel vom „administrativen Pluralismus konkurrierender Bürokratien“ (zit. nach *Widmaier* 1976: 89).
- 132 Beispielsweise reichen die Vorarbeiten für den „Großen Hessenplan“ bis in die 50er Jahre zurück. Baden-Württemberg hatte bereits am 19. 12. 1962 ein Landesplanungsgesetz erlassen.
- 133 Z. B. wurde der Verbindlichkeitsgrad des bayerischen Landesentwicklungsprogramms bereits nach zwei Jahren drastisch reduziert. Aus einem „verbindlichen Konzept für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben“, das Richtzahlen vorschrieb, wurde ein Programm, das „Orientierungswerte mit Bandbreite“ enthalten soll. Vgl. hierzu den Kommentar in der SZ vom 28. 4. 1978, S. 4 („Landesplanung — zu den Akten“). Ebenso stufte Ministerpräsident *Kühn* den Anspruch des Landesentwicklungsplans VI von Nordrhein-Westfalen bereits vor der Veröffentlichung auf den Rang einer Diskussionsgrundlage herunter. Vgl. Protokoll der Landespressekonferenz am 13. 1. 1977, S. 10 f.
- 134 Ziffer 1 des Arbeitsprogramms (zit. nach *Halstenberg* 1974: 201)
- 135 Eine zusammenfassende Darstellung der Vorgeschichte dieser programmatischen Bemühungen bieten *Grube/Richter/Thaysen* (1976: 171 ff.).
- 136 Entschließung des SPD-Parteitag in Saarbrücken 1970 (zit. nach *Grube/Richter/Thaysen* 1976: 172).
- 137 *Narr/Scheer/Spöri* (1976: 38 f.). Zu einem ähnlichen Urteil gelangt auch *Astrid Wender*: „... Überlegungen zur Verfahrensplanung fehlen völlig. Damit hat dieses Langzeitprogramm das Niveau einer verbalen Vertiefung und Erweiterung des Godesberger Programms nicht überschritten.“ (1976: 40). Vgl. auch *Scharpf* (1973 a: 214 ff.).
- 138 Zur Gegenüberstellung dieser Passagen vgl. *Narr/Scheer/Spöri* (1976: 52 ff.).
- 139 So klagte z. B. *Reinhold Kaub* als Geschäftsführer der SPD-Landtagsfraktion in Bayern: „Die Parteibasis — wozu ich alle Mitglieder rechne — hat von diesem Papier (noch?) nicht Kenntnis genommen und die Parteispitze ignoriert es.“ (1979: 8)
- 140 „Das Ende der Projektgruppe stellt ein organisationsrechtliches Wunder dar. Nach den allgemeinen Regeln des Organisationsrechts gilt, daß die Abschaffung einer Behörde bzw. eines Organs durch die seiner Bildung entsprechende Rechtsform erfolgt. Ein solcher

- Beschluß ist von dem Organ, das die Projektgruppe geschaffen hatte, dem Kabinettsausschuß, ausdrücklich *nicht* gefaßt worden. Die Projektgruppe stellte mit der Realisierung der haushaltsrechtlichen kw-Vermerke für die Planstellen zum 31. Dezember 1975 ihre Arbeit ein.“ (*Lepper* 1976: 482)
- 141 Der Kabinettsausschuß hat während des sechsjährigen Bestehens der Projektgruppe nur achtmal getagt (vgl. *Lepper* 1976: 485).
- 142 Siehe die relativ ausführliche Würdigung dieser Reformbemühungen durch *Klaus König* (vgl. 1978).
- 143 Vgl. *Bundesminister des Innern* (Hrsg.): Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform, Bonn, Juli 1976. Grundlage des Aktionsprogramms war ein „Bericht über Zweckmäßigkeit und Durchführbarkeit der Reform und Rationalisierung der Verwaltungsorganisation“, den der damalige Innenminister *Maihofer* im November 1975 vorlegte. In einem kritischen Kommentar hierzu heißt es: „Fast drängt sich der Verdacht auf, als hätten sie (die Verfasser des Berichts, der Verf.) unter der Angst gelitten, sie könnten sich selbst wegrationalisieren.“ *Die Zeit* v. 7. 11. 1975 („Nur ein Bericht“).
- 144 *Manfred G. Schmidt* hat empirisch belegt, daß vor allem solche Reformmaßnahmen gescheitert sind, die er als „redistributiv“ bezeichnet. Hier handelt es sich um Vorhaben, „die in ökonomische Eigentumsverhältnisse eingreifen, die den zentralen Umverteilungshebel Steuerpolitik und Politikmaterien mit statusverändernden Funktionen betreffen, die eher klassenspezifische Zielgruppen haben und die bezüglich der Wählerschaft der konkurrierenden Parteien eher Nullsummenspiele darstellen“. (1978: 54)
- 145 Einen informativen Überblick bieten *Ronge* (1974); *Abromeit* (1976); *Himmelmann* (1977); *Knapp* (1979).
- 146 „Kapitalistische Gesellschaften unterscheiden sich von allen anderen nicht durch das Problem ihrer Reproduktion: der Vereinbarung von Sozial- und Systemintegration, sondern dadurch, daß sie dieses Fundamentalproblem aller Gesellschaften in der Weise bearbeiten, daß sie sich auf zwei logisch einander ausschließende Lösungswege gleichzeitig einlassen: auf die Ausdifferenzierung bzw. Privatisierung der Produktion und auf ihre Vergesellschaftung bzw. Politisierung. Beide Strategien durchkreuzen und paralysieren sich gegenseitig.“ (*Offe* 1979: 315)
- 147 Damit gewinnen *Offe* und *Ronge* zugleich ein Argument gegen jene marxistischen Theorien, welche im Staat lediglich einen „Büttel des Großkapitals“ sehen.
- 148 *Offe* stützt sich hierbei auf Untersuchungen des Amerikaners *S. Haber* sowie auf Theorien der „neuen Arbeiterklasse“ (*Gorz, Mallet und Deppe*).
- 149 Ähnlich argumentieren auch *Ronge* und *Schmieg*, die zu zeigen versuchen, daß aus „systemischen Gründen“ im kapitalistischen Staat das „erforderliche Diagnose-, Prognose- und Steuerungswissen“ fehle und die Implementierung seiner Planungen auf enge Schranken stoße. Dies bedeute, „daß die realisierte Problemlösungsstrategie dem perzipierten Problem nicht oder höchstens zufällig entsprechen kann.“ (1975: 266).
- 150 Gegen die „Anarchithese“ von *Hirsch* wendet *Habermas* ein, daß die Verschiebung von Kapitalbesitz, Enteignung und Umverteilung heute normale Vorgänge seien. Da der Staat jedoch die Folgeprobleme seiner Maßnahmen nicht ausreichend antizipiert und jeweils ad hoc bearbeitet, können sich diese „kumulativ so verdichten . . ., daß auch der Rückgriff auf die Ressource ‚Zeit‘ am Ende keinen Ausweg mehr bietet“. Diese Form „sekundärer Bewußtlosigkeit“, wie sie *Habermas* bezeichnet, bleibt allerdings „abhängig von empirischen Annahmen über ökonomische Engpässe des kapitalistischen Wachstums“. (1973 b: 92 f.)

- 151 Ein spektakuläres Beispiel in den letzten Jahren war das Unternehmen Lockheed in den USA. Zwar wurde Lockheed aufgrund des drohenden Zusammenbruchs staatlich gestützt, doch zeigte die damalige Diskussion, daß die Rettungsaktion äußerst umstritten war. Derartige Interventionen sind also keineswegs vorprogrammiert. Dies erwies sich zuletzt auch angesichts der gravierenden Defizite bei der AEG, welcher eine staatliche Unterstützung versagt blieb. Ebenso sprechen die noch immer bestehenden Exportbeschränkungen für bundesrepublikanische Waffensysteme dafür, daß der Staat nicht umstandslos zum Handlanger der Rüstungsindustrie erklärt werden kann. Schließlich können sich zudem einzelne Rüstungskonzerne z. T. in erbitterter Konkurrenz zueinander befinden. Die Vergabe staatlicher Großaufträge an einen Konzern bedeutet u. U. eine substantielle Bedrohung des (oder der) unterlegenen Konkurrenten. Dies gilt z. B. für Teile der Luftfahrtindustrie.
- 152 Das Senkrechtstarterprogramm der Bundesluftwaffe wurde gegen die Interessen der beteiligten Industrie gestrichen. In den USA wurden gegen die Interessen der Automobilfirmen verschärfte Abgasbestimmungen durchgesetzt.
- 153 Der paradigmatische Untersuchungsansatz zur Politikverflechtung wurde etwa ab 1970 in erster Linie von *Fritz W. Scharpf* ausgearbeitet und bietet derzeit das fortgeschrittenste und differenzierteste Instrumentarium zur Analyse föderalistischer Politikprozesse. Es ist bemerkenswert, daß der Begriff rasch Eingang in die sozialwissenschaftliche und verwaltungspraktische Diskussion fand und bereits 1974 in den Mittelpunkt einer Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer rückte („Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden“, Berlin 1975). *Scharpf* stellt dieses Konzept in den Zusammenhang der verfassungspolitischen Diskussion zum kooperativen Föderalismus einerseits und der organisationstheoretischen Diskussion zum „interorganizational decision making“ andererseits und meint: „Am nächsten steht unser Ansatz vielleicht der ‚ökonomischen Theorie des Föderalismus‘, von der wir nicht nur manche Fragestellungen, sondern auch die radikale Vereinfachungstendenz ökonomischer Erklärungshypothesen übernommen haben.“ (1976: 10)
- 154 Dies ist einer der maßgebenden Gründe für den „strukturellen Konservatismus“ bürokratischer Entscheidungen (vgl. *Häußermann* 1977: 42 ff.).
- 155 Noch im Jahr 1975 klagte *Horst Ehmke* in einem Zeitungsinterview darüber, daß durch die Marktwirtschaftsideologie „die Dinge mehr vernebelt als erhellt“ würden und verweist auf das Vorbild der USA: „Angloamerikanische Nüchternheit und gesellschaftliche Offenheit führten dazu, daß die Frage, wieviel Markt und wieviel Planung sein solle, ohne die ideologische Verkrampfung diskutiert wird, die sich hierzulande insbesondere bei Konservativen und Altliberalen findet.“ (FR v. 17. 9. 1975)
- 156 Es scheint, daß nicht so sehr der Einblick ins Detail, sondern erst die Not öffentlicher Finanzen die Erkenntnis fördert, daß quantitativer Zuwachs nicht immer notwendige Vorbedingung gesellschaftlicher Verbesserungen sein muß, sondern oft auch Ursache qualitativer Verschlechterungen sein kann. Mammutprojekte von Krankenhäusern, Schulen oder Altersheimen liefern für diese These anschauliche Belege (vgl. *Strasser* 1979). Im Zuge der von konservativer Seite getragenen Bemühungen um eine Reprivatisierung staatlicher Tätigkeiten wird diese These auf die Formel zugespitzt, daß „immer mehr Staat immer weniger Wohlfahrt“ bedeute (vgl. *Elmar Pieroth* in: *Die Zeit* v. 30. 10. 1975).
- 157 Vgl. die Typisierung und empirische Illustration verschiedener Strategien am Beispiel des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen bei *Grottian* (1974: 221 ff.).
- 158 So setzten sich z. B. Beamte des bayerischen Innenministeriums bereits bei der Vorplanung der Gebietsreform mit Richtern des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes in Verbindung, um zu sondieren, ob die Reform auf der Grundlage einer Rechtsverordnung durchgesetzt werden könne und welche Aussichten zu erwartende Klagen hätten, die eine gesetzliche Grundlage fordern. Ein weiteres Beispiel: Im Oktober 1974 besuchten Mitglieder des

- Bundesverfassungsgerichts die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages. „In nichtoffizieller Besprechung wurden einige grundsätzliche Fragen erörtert.“ (*Enquête-Kommission* 1976 II: 15)
- 159 Vgl. die zusammenfassende Darstellung des Planungsprozesses bei *Scharpf* (1973 c: 70 f.). Dort finden sich auch weitere Quellenangaben.
- 160 *Manfred Schüler* formuliert im Hinblick auf die Wahrnehmung der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers: „Entscheidend ist, wie man diese Funktion und diese Tätigkeit mit den Ressorts, mit den Fraktionen und mit anderen politischen Entscheidungsträgern ausübt. Man ist klug beraten, sich am Kooperationsmodell zu orientieren.“ (*Der Spiegel* v. 9. 8. 1976, S. 21)
- 161 Vgl. die verschiedenen Projekte, die vom *Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* gefördert und in der Schriftenreihe dieses Ministeriums publiziert wurden.
- 162 Die Begriffe Akzeptanz, Zustimmung (vgl. *Kielmansegg* 1971: 368) oder Unterstützung/compliance (*Mayntz* 1975: 264) werden in der Regel auf individuelle Handlungen, bestimmte Entscheidungen, Personen oder Gruppierungen bezogen. Dagegen bezeichnet Legitimität die Anerkennung einer Herrschaftsstruktur (vgl. *Kopp/Müller* 1980: 164 f.). Soweit jedoch die Auseinandersetzung über den Inhalt von folgenreichen Entscheidungen auch zum Streit um die Prozedur der Entscheidungsfindung und die Struktur des Entscheidungssystems ausgeweitet wird, verschränken sich Fragen der Akzeptanz und der Legitimität.
- 163 Tagung der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft im Herbst 1975 in Duisburg. Einige grundlegende Beiträge zu dieser Tagung wurden im Sonderheft 7/1976 der Politischen Vierteljahresschrift veröffentlicht (hrsg. v. *Kielmansegg*).
- 164 Hierunter fallen vor allem Initiativen im Zusammenhang mit dem § 218, Mietstreiks, Rote-Punkte-Aktionen, Hausbesetzungen, Kampagnen gegen einzelne Bauvorhaben (Kernkraftwerke, Flugplätze, Industriensiedlungen, Straßentrassierungen), Protest- und Boykottaktionen gegen einzelne Großunternehmen (vorwiegend in den USA), Schulstreiks usw.
- 165 *Gerhard Himmelmann* betont, „daß es ja schließlich auch möglich ist, daß der Staat Massenloyalität gerade dadurch gewinnt, daß er soziale Leistungen temporär oder in Teilen reduziert und die Steuern erhöht (Beispiel Japan in der Ölkrise 1974 ff., auch BRD 1974/75 Sparprogramm) und liebgewordene Wohlstandsaccessoires beschneidet (Carters austerity-Programm, 1977). Wenn der Staat dies alles durch wahrheitsheischende ‚Blut- und Tränen-Reden‘ oder ‚Weltwirtschaftsverflechtungsreden‘ verkauft, kann er ebenso gut und im Gegensatz zu Offes Modell in der Krise eine Anspruchsreduktion und ein Zusammenrücken der Gesellschaft erreichen, also sogar zusätzliche Loyalität gewinnen und Stabilität auf einem niedrigeren bzw. gewandelten Anspruchsniveau erreichen (vgl. auch England in der Zeit von 1940—1945).“ (1977: 202 f.)
- 166 Vgl. *Der Spiegel* v. 2. 8. 1976, S. 29 ff.
- 167 *Naschold* typisiert folgende politisch-administrative Auffangstrategien, die freigesetzte politische Aktivitäts- und Partizipationspotentiale in Schranken halten sollen: (1) Strategien der „Individualisierung, Segmentierung, Atomisierung der Interessen- und Bedürfnisstrukturen zur Verhinderung solidarischer und kollektiver Artikulierungen, Organisations- und Politisierungen“; (2) Versuche der „Redressierung“ einmal mobilisierter Aktivitätspotentiale durch Erhöhung der Restriktionen des politischen Marktzugangs, durch Stabilisierung und Förderung der unpolitisch gelassenen bzw. nicht politisierten Gesellschaftsbereiche u. v. a. m.“; (3) „Latente und manifeste Gewalt, Machtausübung durch enge Definierungen, direkt repressive Aktionen, Kriminalisierung bzw. Hospitalisierung sozial und politisch ‚abweichender Verhaltensweisen‘“ (1972: 46 f.).

- 168 Zu dieser Auffassung gelangte u. a. der Bayerische Städteverband auf Grund verschiedener Untersuchungen (vgl. SZ v. 28. 12. 1978, S. 18).
- 169 Diese Erkenntnis scheint sich erst aus der Retrospektive durchzusetzen (vgl. *Lohmar* 1978: 42 ff.; *Stang* 1978).
- 170 Darin liegt auch die Schwierigkeit von Ökonomen, öffentliche Wohlfahrt, Lebensqualität, Basic Needs usw. zu quantifizieren. Ein neuer, allerdings bisher kaum ausgereifter Ansatz ist die Sozialindikatorenforschung. Zur praktischen Anwendung vgl. *Werner* (1975).
- 171 „Jede öffentliche Verwaltung ist tendenziell ein Monopolist — ein Monopolist in der Zuständigkeitskonkurrenz zu anderen Behörden und erst recht gegenüber nicht-staatlichen Instanzen.“ (*Scheuch* 1978: 168)
- 172 Beispielsweise kann innere Sicherheit in Kriminalstatistiken, militärische Sicherheit in einen Vergleich von Waffensystemen, Truppenzahlen usw. umgerechnet werden. Zugleich wird jedoch auch an solchen Quantifizierungen deutlich, wie wenig aussagekräftig sie im Einzelfall sind. Bislang erstreckten sich die Versuche zur Quantifizierung administrativer Leistungen meist auf den Bereich kommunaler Wirtschaftsunternehmen, welche noch als relativ überschaubar gelten können. Zu einem Quantifizierungsversuch am Beispiel eines komplexen Politiksektors vgl. *Gäffen* (1980).
- 173 Einen repräsentativen Überblick bieten noch immer die Beiträge in *Recktenwald* (1970). Vgl. insbesondere die darin enthaltenen Aufsätze von *Wildavsky*, *Greenhouse*, *McKean* und *Maass* zu den Problemen und Grenzen der Kosten-Nutzen-Analyse.
- 174 Vgl. die Kritik am Versuch einer in Geldeinheiten ausgedrückten Kosten-Nutzen-Analyse für den Standort eines Großflughafens (*Self* 1973). Der Autor bezeichnet dieses Vorhaben lapidar als einen „hochtrabenden Unsinn“.
- 175 Dies betont vor allem *Bodo Baars* (vgl. 1973: 69 ff.), der sich eingehend mit den aus der Hierarchie hervorgehenden Problemen und möglichen alternativen Strukturmodellen befaßt hat.
- 176 *Max Weber* rechnete die Bürokratie zu den am schwersten zu zertrümmernden sozialen Gebilden.
- 177 Bahnbrechend war *Mayos* Arbeit „The Human Problems of Industrial Civilisation“, New York 1933. Praktisch alle frühen Studien, die auf diesem Forschungsansatz gründeten, wurden an der Harvard Graduate School of Business Administration durchgeführt.
- 178 Diese Tendenz findet sich auch noch bei *Herbert Simon* (vgl. 1957²: 79).
- 179 Eine eingehende Untersuchung dieses Problemkreises bietet *Martin Irle* (vgl. 1963).
- 180 Vgl. hierzu die zusammenfassende Darstellung bei *Eichhorn/Friedrich* (1976: 362 ff.). Dort finden sich auch grundlegende und weiterführende Literaturverweise zum Harzburger Modell.
- 181 Große Beachtung fand vor allem die „Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Inneren“ (vgl. S. 94 ff.). Die Einrichtung und Tätigkeit dieser Gruppe wurde zugleich als Modellversuch verstanden. Auf die besonderen Schwierigkeiten, die sich aus der Arbeitsform der Projektgruppe ergaben, verweist *Lepper* (vgl. 1976).
- 182 *Wolfgang Zeidler*, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, nimmt folgende Grenzziehung vor: „Die Bindung an die von den zentralen übergeordneten Organen, die demokratisch im Sinne des Repräsentationssystems legitimiert sind, getroffenen Entscheidungen läßt keine mitbestimmenden Meinungsbildungsprozesse zu, die demgegenüber eine autonome Gegenkraft entwickeln könnten. Was nur die Modalitäten, die technisch-administrative Ausgestaltung unterhalb der Ebene der substantiellen Sachentscheidungen betrifft, kann auch hier den Mitwirkungsrechten der Beteiligten ausgesetzt werden.“ (1974: 40)

- 183 *Herbert König* als intimer Kenner der Materie beurteilt die Management-Konzeption sehr skeptisch: „Man sieht: die Management-Loreley lockt, aber sie verfängt nicht.“ (1977: 79).
- 184 Bereits *Karl Mannheim* spricht vom „bürokratischen Konservatismus“, der „die Sphäre der Politik verdeckt“ (1929: 78).
- 185 „Die Mentalität von Beamten ist aber selten offen für originäre und kreative *politische* Denkkategorien. Politische Phantasie ist nicht das Metier der Administratoren. Sie sind mehr an Macht als an Ideen interessiert.“ (*Lohmar* 1978: 117)
- 186 Neuere Untersuchungen über das Bewußtsein der Ministerialbürokraten geben Hinweise dafür, daß sich gegenüber dem Typus des „klassischen Bürokraten“ zunehmend der „politische Bürokrat“ durchsetzt (vgl. *Schmid/Treiber* 1975: 221 ff.). Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß sich die dort zitierten Untersuchungen vorwiegend auf Beamte im höheren Dienst und in den oberen Rängen der Bürokratie beziehen. Dies bestätigt auch die Untersuchung von *Robert Putnam* (vgl. 1976). Auch hier wurden jedoch nur Beamte aus den ranghöchsten Ebenen des Staatsdienstes befragt.
- 187 Der Organisationsgrad der Beamten lag Ende 1978 bei 72,6% und übertraf damit weit den der in der Gesamtwirtschaft beschäftigten Arbeiter (54,6%) und Angestellten (23,0%). Vgl. SZ v. 23. 8. 1979.
- 188 Der durchschnittliche Anteil der öffentlichen Bediensteten in den Landtagen betrug 1976 fast 46% (vgl. *Schneider* 1979: 50): Im Bundestag stieg diese Quote von 16% auf 29,9% (8. Wahlperiode) bzw. 30,3% (9. Wahlperiode) (vgl. *Kaack* 1981: 185). Andere Autoren, die vermutlich die Herkunft von Abgeordneten aus dem öffentlichen Dienst in Rechnung stellen, kommen jedoch zu wesentlich höheren Zahlen. Demnach lag die entsprechende Quote in der 8. Wahlperiode bei 42%.
- 189 So klagt *Peter Menke-Glückert*, selbst ranghoher Beamter im Bundesinnenministerium: „Der Leistungsbeamte in einem modernen betriebswirtschaftlichen Sinn — mit Ausschreibung aller Positionen, Wettbewerb mit privaten Dienstleistungen, Kontrolle wirtschaftlicher und sozialer Effizienz — wird im Grunde gar nicht gewollt. Gewollt wird die Rückkehr zum kärglich bezahlten, apolitischen Funktionsträger der guten alten Zeit.“ (1975: 77)
- 190 „Die administrative Strategie geht von der gegebenen Produktionsstruktur und der fiskalischen Abhängigkeit des Staates aus und nimmt in Kauf, die Zielsetzungen des Grundgesetzes so weit einzuschränken, bis sie sich in diese Struktur fügen.“ (*Grauhan* 1975: 61)
- 191 Dieser Einseitigkeit liegt u. a. auch eine Blindstelle der meisten Planungstheorien zugrunde: „Auffällig ist der systematische Analyseverzicht dieser Planungstheorien hinsichtlich der *Umwelt des im politischen System verankerten Planungssystems*. Zentrale Problembereiche wie ökonomische Entwicklungstendenzen und soziale Konfliktstrukturen sind in der Regel prinzipiell theoretische und empirische Leerstellen in diesen Planungstheorien.“ (*Naschold* 1972: 32)
- 192 Nach *Lohmar* können die Abgeordneten des Bundestages lediglich 1 bis 2% des jeweiligen Haushaltsvolumens durch die Wahl anderer Schwerpunkte verändern (vgl. 1978: 113). *Barbarino* kommt zu dem Ergebnis, daß die Länder bei der Beschaffung ihrer Einnahmen zu rund 80% vom Bundesgesetzgeber abhängen (vgl. 1975: 108). Berücksichtigt man noch die Haushaltsbindungen, die sich aus Entscheidungen der vorangegangenen Jahre oder Legislaturperioden ergeben, so wird deutlich, daß der Spielraum der Länderparlamente ähnlich gering ist.
- 193 Diese Tendenz überwiegt z. B. bei den Beiträgen in dem von *Jungk/Mundt* (vgl. 1965) herausgegebenen Sammelband, der eine Zukunftsschau bieten sollte.
- 194 „Daß angesichts dieser ‚wissenschaftlich-technischen Revolution‘ im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Institutionen beson-

ders eklatant hinter den Erfordernissen der Stunde zurückbleiben, wird immer mehr zum Grundproblem unserer Epoche.“ (*Flechtheim* 1972: 33)

- 195 Im Hinblick auf die Diskussion um den Orientierungsrahmen '85 formuliert *Klaus von Beyme*: „Im Namen der Wissenschaft wurde so jede mittelfristige Planung als Utopismus denunziert und der Kritische Rationalismus zum Instrument der Tendenzwende funktionalisiert.“ (1979 b: 257)
- 196 Ein Beispiel für einen solchen Handlungstypus ist die vorsorgliche Anhäufung von finanziellen Ressourcen für konjunkturelle Wechselfälle („Julius-Turm“) unter Verzicht auf die Steuerung der ökonomischen Rahmenbedingungen.
- 197 Zwar findet sich in der einschlägigen Literatur teilweise der Begriff „inkrementalistische Planung“, doch ist äußerst fragwürdig, ob hier von Planung gesprochen werden kann (vgl. 2.3.2). *Lindblom* verwendet explizit und „mit einer gewissen Abneigung“ (*Ezioni*) die Formel „ungeplanter Inkrementalismus“.
- 198 Zur Interdependenz von Zweck und Mittel vgl. *Myrdal* (1965: 213 ff.).

Anmerkungen zum 4. Kapitel

- 199 Über diese Behauptung scheint weitgehend Einigkeit zu bestehen. *Andritzky/Wahl-Terlingen* stellen fest: „In Zusammenhang mit der gesellschaftlichen Strukturkrise und politischer Planung als staatliche Investitionsstrategie entwickelte sich auf breiter Front die Partizipationsforschung.“ (1978: 51) Auch *Rammstedt*, obwohl skeptisch gegenüber den Möglichkeiten der Partizipation, kommt zu dem Ergebnis: „Das große Bedürfnis nach Konsens in Krisenzeiten wird als Forderung nach Partizipation interpretiert, die Partizipation als Antwort auf Krisen verstanden.“ (1970: 357)
- 200 Die anglo-amerikanische Partizipationsforschung bezog ihre Anstöße vor allem aus der Tradition des town meeting, der grass-roots democracy und den neueren Formen von citizen participation und community control. Repräsentativ für den Stand der empirischen Partizipationsforschung sind noch immer die Arbeiten von *Almond/Verba* (1965), *Milbrath* (1965) und *Verba/Nie* (1972).
- 201 Auch effektive Formen politischer Beteiligung, die keineswegs pseudointegrativ sind, müssen nicht notwendig zur Demokratisierung beitragen. Umgekehrt kann z. B. eine nicht durch Partizipation veranlaßte Maßnahme der politischen Führung einen Beitrag zur Demokratisierung bedeuten. Schließlich wäre zu fragen, unter welche von *Vilmars* Kategorien ein mit demokratischen Mitteln erreichter Einfluß einer Bürgerinitiative fällt, die eindeutig auf partikulare Interessen zielt.
- 202 Dagegen bietet *Fritz W. Scharpf* differenzierte Überlegungen zum Partizipationsgedanken, ohne allerdings den Begriff explizit zu klären (vgl. Abschnitt „Demokratie als Partizipation“, 1970: 54 ff.)
- 203 *Schelsky* zufolge entzieht der technische Staat, „ohne antidemokratisch zu sein, der Demokratie ihre Substanz. Technisch-wissenschaftliche Entscheidungen können keiner demokratischen Willensbildung unterliegen, sie werden auf diese Weise nur uneffektiv . . . Das Volk im Sinne des Ursprungs der politischen Herrschaftsgewalt wird dann zu einem Objekt der Staatstechniken selbst.“ (1965: 459).
- 204 Diese These von *Alfred Schütz* wurde von *Luhmann* und *Habermas* aufgegriffen und in je spezifischer Weise entfaltet. Einig sind sich beide Kontrahenten zumindest darin, daß Sinn ein wichtiger, wenn nicht der Grundbegriff der Soziologie ist.

- 205 Im Ergebnis reduziert diese Interpretation das Legitimationsproblem auf eine sozialpsychologische Frage. Entsprechend simpel ist auch die hieraus abzuleitende Lösungsstrategie: Es gilt, den Bürgern „übersteigerte“ und „unrealistische“ Ansprüche auszureden. Um etwa soziale Leistungen möglichst ohne Widerstände kürzen zu können, wird das „Netz der sozialen Sicherung“ in eine „soziale Hängematte“ uminterpretiert.
- 206 Dieser Begriff findet sich z. B. bei *SPD-Vorstand* (Hrsg.): Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975—1985, Bonn 1975, S. 31.
- 207 *Hennis* zitiert *Weber*, ohne die Implikation der Formulierung zu sehen: „Die ‚Legitimität‘ einer Herrschaft darf natürlich auch nur als *Chance*, dafür in einem relevanten Maße gehalten und praktisch behandelt werden, angesehen werden.“ (*Weber* 1972³: 123). Den Bedeutungsaspekt des Begriffes „Chance“, welcher gerade nicht mit einer garantierten Bedingung gleichzusetzen ist, verkennt auch z. B. *Marianne Rodenstein*. Sie sieht in *Webers* Herrschaftsbegriff immer schon Legitimität vorausgesetzt (vgl. 1978: 27). Dies mag für den Idealtypus gelten, doch wird dann wiederum der Begriff der Chance sinnlos.
- 208 Es mag nützlich sein, hier den Kontext ausführlicher zu zitieren: „Die Rechtsgleichheit und das Verlangen nach Rechtsgarantien gegen Willkür fordern die *formale* rationale ‚Sachlichkeit‘ der Verwaltung im Gegensatz zu dem persönlichen freien Belieben und der Gnade der alten Patrimonialherrschaft. Das ‚Ethos‘ aber, wenn es in einer Einzelfrage die Massen beherrscht — und wir wollen von anderen Instinkten ganz besonders absehen — stößt mit seinen am konkreten Fall und der konkreten Person orientierten Postulaten nach *materieller* ‚Gerechtigkeit‘ mit dem Formalismus und der regelgebundenen kühlen ‚Sachlichkeit‘ der bürokratischen Verwaltung unvermeidlich zusammen und muß dann aus diesem Grunde emotional verwerfen, was rational gefordert worden war. Insbesondere ist den besitzlosen Massen mit einer formalen ‚Rechtsgleichheit‘ und einer kalkulierbaren ‚Rechtsfindung‘, wie sie die ‚bürgerlichen‘ Interessen fordern, nicht gedient. Für sie haben naturgemäß Recht und Verwaltung im Dienst des Ausgleichs der ökonomischen und sozialen Lebenschancen gegenüber den Besitzenden zu stehen, und diese Funktion können sie allerdings nur dann versehen, wenn sie weitgehend einen unformalen, weil inhaltlich ‚ethischen‘ (‚Kadi‘-)Charakter annehmen.“ (*Weber* 1972³: 565)
- 209 *Christian v. Krockow* hat die Bedeutung des Mehrheitsprinzips in einer bündigen Formulierung auf den Begriff gebracht. Er sieht die Demokratie als „ein Ensemble von Verfahrensordnungen oder Spielregeln. Deren elementarste besagt, daß Mehrheiten entscheiden.“ (*Die Zeit* v. 26. 6. 1981, S. 53) Ähnlich urteilt auch *Sebastian Haffner*: „Jede Demokratie ist zunächst einmal eine Formaldemokratie. Ohne eine feste, klare und faire Formalisierung der Entscheidungsprozesse, ohne verständliche und allgemein befolgte Spielregeln, haben wir keine Demokratie. Und unter diesen demokratischen Spielregeln und Entscheidungsprozeduren ist die fundamentalste, allgemein ültigste die Abstimmung, der Mehrheitsentscheid.“ (1978: 80)
- 210 Vor falschen Schuldzuschreibungen gegenüber den jugendlichen Protestbewegungen und der Alternativkultur warnt auch *Horst Eberhard Richter*: „Große Teile der Gesellschaft reagieren auf eine nur dumpf geahnte, aber noch nicht voll gefühlte Bedrohung regelmäßig mit der Erwartung, man müsse den Kurs, bei dem man es doch so lange gut gehabt habe, nur um so beharrlicher weitersteuern und gegen radikale Miesmacher und Unruhestifter abschirmen. Das heißt, man projiziert, solange es geht, die Bedrohung auf andere, die in aller Kraßheit dem Ausdruck geben, was man in sich selbst verspürt, aber nicht wahrhaben will. Und die Folge ist dann, daß man die Warner vor der Gefahr anstatt diese selbst bekämpft.“ (*Die Zeit* v. 26. 6. 1981, S. 52).
- 211 Vgl. „Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidung?“ (Vortragsmanuskript für die Konferenz „La democrazia e il principi di maggioranza“, Aloisianum, Gallarate, 26.—28. September 1980); „Die Logik des kleineren Übels“ (*Die Zeit* v. 9. 11. 1979) sowie die sich daran anschließende Diskussion in *Mez/Wolter* (Hrsg.) (1980).

- 212 *Christian v. Krockow* umreißt in seinem „Traktat über die Spielregeln der Demokratie“ diese Bedingungen folgendermaßen: „Wenn man darauf vertrauen kann, daß alle — sogar ‚die anderen‘ — die Spielregeln einhalten werden, muß man wenig befürchten, nicht einmal Veränderungen, die man erwünscht. Das Spiel geht ja weiter; vielleicht bringt die nächste Runde ein besseres Ergebnis und damit die Chance zur Veränderung der Veränderungen.“ (Die Zeit v. 26. 6. 1981, S. 53)
- 213 Eine Reihe von verfassungsrechtlichen Garantien soll einer möglichen „Willkür“ von Mehrheiten vorbeugen. Hierbei sind je nach dem Rang des zu schützenden Rechtsguts absolute oder besonders qualifizierte Schranken sowie Kontrollmöglichkeiten vorgesehen. Hierzu gehören die Unveräußerlichkeit bestimmter Grundrechte, die Unaufhebbarkeit der bundesstaatlichen Struktur, die Bedingung einer Zwei-Drittel-Mehrheit für Verfassungsänderungen, die Mitwirkung des Bundesrates bei bestimmten Gesetzgebungsverfahren und die Möglichkeit der Normenkontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.
- 214 Die Unantastbarkeit einer privaten Rechtssphäre wird spätestens seit *John Locke* zu den demokratischen Essentialen gerechnet. Auf diesem Gedanken beruhen auch die Einwände gegen die umfassende Speicherung persönlicher Daten oder die Forderungen nach der Legalisierung der Abtreibung.
- 215 In der Mißachtung dieser Problematik liegt auch ein gravierender Fehler der Strategie des piecemeal engineering, wie sie von *Karl Popper* oder *Charles Lindblom* vorgeschlagen wird (vgl. 2.3).
- 216 „Die undifferenzierte Anwendung des Mehrheitsprinzips — ohne Proporz, ohne Regionalautonomie usw. — kann, wo die Lebensgewohnheiten, also der konkrete Inhalt der Freiheit, sehr differieren, bedeuten, daß der Wille des Staates in bezug auf die Minorität ein partikularer, fremder Wille ist, und kann die Sezession mit dem Ziel der Errichtung eines eigenen Gemeinwesens rechtfertigen.“ (*Spaemann* 1977: 99). Hierin liegt der tiefere Grund für das Beharrungsvermögen autonomistischer und regionalistischer Gruppen in stark zentralisierten Ländern.
- 217 In Abweichung zu dieser Regel bezogen sich im Rahmen der Diskussion um die Liberalisierung der Schwangerschaftsunterbrechung die Vertreter der Extrempositionen in gleicher Weise auf ein vorstaatliches Recht („Schutz des ungeborenen Lebens“ versus „Mein Bauch gehört mir“) und begaben sich damit in ein theoretisch nicht lösbares Patt.
- 218 Auch *Spaemann* betont diesen Sachverhalt: „Für diejenigen, die in der industriellen Nutzung der Kernspaltung einen Angriff auf die Integrität des menschlichen Lebens sehen, stellt sich daher die Loyalitätsfrage. Es kann niemandem zugemutet werden, Mehrheitsentscheidungen zu akzeptieren, wo diese seiner Überzeugung nach Tod oder schwere gesundheitliche Schädigung seiner Kinder bedeuten.“ (1979: 495)
- 219 „Substantielle Argumente sind Erklärungen und Rechtfertigungen, also pragmatische Einheiten, in denen nicht Sätze, sondern Sprechakte (d. h. in Äußerungen verwendete Sätze) verknüpft werden; die Systematik ihrer Verknüpfung muß im Rahmen einer Logik des Diskurses geklärt werden.“ (*Habermas* 1973 b: 147)
- 220 Eine zweite Möglichkeit, Krisen in der Form aufzufangen, daß der Legitimationszwang, unter dem das politisch-administrative System steht, beseitigt würde, schließt *Habermas* im Gang seiner weiteren Überlegungen aus.
- 221 In diese Richtung weist jedenfalls das Aktionsprogramm für die Reform des öffentlichen Dienstes. Ähnliche Bestrebungen zeigen sich auch in den USA, wo die „Rockefeller-Kommission“ für die konsequente Einführung des Leistungsprinzips im öffentlichen Dienst plädierte. Vgl. SZ v. 3./4. 1. 1976 („Leistungsprinzip für Amerikas Beamte“).

- 222 Eine kritische Analyse der „konservativen Abrechnung mit der Staatsbürokratie“ liefert *Wolfgang Fach* (vgl. 1981).
- 223 Dies ist der Anknüpfungspunkt für die eher von konservativer Seite initiierte Diskussion um die „Regierbarkeit“ wie die von kapitalismuskritischer Seite geführte Diskussion um die „Rationalitätskrise“. Einen prägnanten Denkanstoß quer zu diesen Konzeptualisierungen liefert *Martin Jänicke* (vgl. 1980).
- 224 Zur Entstehung der Pluralismustheorie vgl. *Quaritsch* (1980).
- 225 „Die Chancen für eine stabile Demokratie erhöhen sich in dem Maße, wie die Anzahl der sich überschneidenden, politisch relevanten Mitgliedschaften von Gruppen und Individuen steigt. In dem Maße, in dem ein bedeutender Teil der Bevölkerung widerstreitenden Kräften ausgesetzt ist, haben die Mitglieder ein Interesse daran, die Intensität des politischen Konflikts zu reduzieren.“ (*Seymour Lipset*, zit. nach v. *Alemann* 1973: 150).
- 226 Nach Untersuchungen aus den USA und der Bundesrepublik müssen etwa drei Viertel der Bevölkerung als politisch apathisch bezeichnet werden (vgl. *Zimpel* 1972 a: 329). „Zwar legen neuere Untersuchungsergebnisse der Partizipationsforschung die Vermutung nahe, daß der Anteil der politisch Inaktiven mit 70 bis 80% deutlich zu hoch angesetzt ist, aber es zeigt sich, daß bei Aktivitäten, die einen mehr als nur minimalen Einsatz von Energie, Zeit und finanziellen Mitteln erfordern, der Kreis der Aktiven mit 15 bis 20% eher noch enger zu ziehen ist.“ (*Buse* 1976: 13). Neuere, international vergleichende Studien korrigieren allerdings dieses Bild zugunsten einer höheren Partizipationsbereitschaft (vgl. *Allerbeck/Kaase/Klingemann* 1979: 370 ff.; *Barnes/Kaase* u. a. 1979). Zum Protestpotential in der Bundesrepublik vgl. *Infratest* (1980); *Conradt* (1980).
- 227 „Ein Angriff auf die etablierten Interessen erscheint diesen (die bereits Ansehen, Reichtum und Macht erworben haben, der Verf.) zwangsläufig als Angriff auf die soziale Ordnung. Wer einem gegebenen Schlüssel für die Verteilung von Positionen, Reichtum und Macht Vorteile verdankt, wird einen Angriff auf diese Vorrechte als einen Angriff auf das System selbst betrachten.“ (*Coser* 1973²: 422)
- 228 Vgl. hierzu *Der Spiegel* vom 20. 6. 1977, S. 42 ff. („TÜV: Ein lupenreines Monopol“). *Hoffmann*, der Geschäftsführer der Dachorganisation der Technischen Überwachungsvereine, bezeichnet den Verband als „eine Selbsthilfe-Organisation der Wirtschaft“ (ebd. 4). Vgl. auch *Die Zeit* v. 27. 3. 1981 („Das Geschäft mit der Sicherheit. Die Kritiker des TÜV-Monopols fordern Konkurrenz.“).
- 229 „Daß die Korporatismusforschung Konjunktur hat, indiziert weniger einen realen Bedeutungszuwachs korporatistischer Strukturen in der Bundesrepublik — dies ist nicht der Fall, eher gab es zur Zeit der Weimarer Republik dazu Anlaß —, sondern bedeutet eine wissenschaftsinterne Korrektur der bisherigen Vernachlässigung dieser ‚Fremdkörper‘, die weder in der Fachökonomie (Ausnahme: Konzertierte Aktion) noch in der politikwissenschaftlichen Staatstheorie der letzten Jahre ihren Platz hatten.“ (*Novy* 1980: 370)
- 230 Einen informativen und kritischen Überblick hierzu bietet *Nuscheler* (vgl. 1979).
- 231 Daß korporatistische Politik die Parteien keineswegs an den Rand des Entscheidungskartells drängt, ist von v. *Alemann* mehrfach betont worden: „Neokorporatismus schaltet allerdings nicht die Parteien dadurch aus, daß eine Direktleitung zwischen Staat und Verbänden gezogen wird. Denn die großen Parteien sind mit beiden, Staat und Verbänden, in einem vielfältigen Netz von Beziehungen verknüpft.“ (in: *Verbändestaat oder Staatsverbände*, in: *Die Zeit* v. 19. 9. 1980, S. 16)
- 232 Vgl. hierzu die Darstellung und Diskussion verschiedener Einschätzungen der Konzertierten Aktion bei *Willke* (1979).

- 233 Vgl. den Artikel von *Gunter Hoffmann* („Die Handschrift des Kanzlers“, in: *Die Zeit* v. 8. 8. 1980, S. 3): Dort wird auch erwähnt, daß es sich *Helmut Schmidt* nicht ohne Stolz zugute halte, im Jahr über 200 Stunden für informelle Gespräche mit Industriellen und Gewerkschaftsvertretern aufzuwenden.
- 234 Dies ist jedenfalls der Eindruck eines versuchten und gescheiterten Gesprächs im Rahmen des ZDF-Hearings zum Thema „Eine neue Jugendrevolte?“ am 11. 2. 1981 (vgl. die darauf folgenden Presseberichte).
- 235 Dieses Zitat bezieht sich auf das Gerichtsverfahren. Die funktionelle Ähnlichkeit von Gerichtsverfahren und politischer Wahl als Mechanismen der Absorption von Protest rechtfertigt jedoch m. E. die hier vorgenommene Verbindungslinie (vgl. auch die Passagen ebd., S. 171 f.).
- 236 Ein Zitat von *Perikles* mag die Reichweite dieses Anspruchs illustrieren: „... Unsere öffentlichen Angelegenheiten verwalten wir mit größter Liberalität; im täglichen Umgang miteinander sind wir tolerant bis zur Gelassenheit, und jedenfalls vermeiden wir es, Druck auf andere auszuüben: bei uns kann einer seinen Spaß treiben, ohne gleich Strafe gewärtigen zu müssen ... Im übrigen kümmern wir uns in gleichem Maß und zu gleicher Zeit um die Politik und um unsere privaten Dinge; wer einem Beruf nachgeht, entzieht sich darum der Öffentlichkeit nicht. Bei uns in Athen — das ist wohl einzigartig — wird nämlich einer, der nicht an der Politik teilnimmt, nicht nur als ein *untätiger*, sondern als ein *unnützer* Mann angesehen.“ (Thukydides II, 37 und 40, zit. nach v. *Hentig* 1975: 25 f.)
- 237 *Claus Offe* hat diese These in plausibler Weise entfaltet. Er illustriert das Problem durch einen Vergleich zwischen Stimmabgabe und Bankeinlage. Parteien haben im Prinzip das gleiche Desinteresse an der Herkunft der Stimmen wie Banken an der von Spareinlagen. Wie dem Wähler die inhaltliche Beeinflussung der Politik über die Stimmabgabe versagt bleibt, so kann auch der Sparer nicht über die Verwendung seines Geldes durch die Bank entscheiden. Dieser Neutralisierungseffekt der Wählerstimmen stößt jedoch auf die Schwierigkeit, „daß man sich zum eigenen Willen nicht ebenso ‚verschlicht‘ verhalten kann wie andere sich auf ihn beziehen, nämlich als eigenschaftsloses Rohmaterial für fremde Organisationszwecke.“ Die dadurch entstandene Kluft zwischen gesellschaftlicher Lebenslage und neutralisierter politischer Existenz wird erst in neuen Formen politischer Identitätsbildung, insbesondere den an konkreten Betroffenheiten ansetzenden sozialen Bewegungen, überbrückt (vgl. *Offe* 1980 b: 31 ff.).
- 238 Dies gilt nicht nur für die untere und mittlere Ebene der Parteihierarchie. Auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages wie *Herbert Gruhl* oder *Dieter Lattmann* mußten diese Erfahrung machen. Politischer Erfolg scheint paradoxerweise ab einer gewissen Stufenleiter eine Entfremdung von der Partei- bzw. Wählerbasis zur Voraussetzung zu haben. In diesem Sinne formuliert *Rolf Vollmann* in einem Essay: „Und ganz getrost darf man davon ausgehen, daß die Politiker von dem Moment an, in dem sie in größeren Zeitungen oder gar im Fernsehen regelmäßig vorkommen, vom Volk nur noch eine außerordentlich unklare Vorstellung haben. Es legt sich sogar der Gedanke nahe, daß eine klare Vorstellung ein ziemliches Handicap für eine Parteikarriere bedeuten würde.“ (*Der Spiegel* v. 28. 3. 1977, S. 62)
- 239 *Kurt Sontheimer* dagegen, sonst ein engagierter Verfechter des Pluralismus, bot in seiner Replik (vgl. *Die Zeit* v. 10. 7. 81, S. 3) zwar persönliche Anmerkungen zu *Dahrendorfs* — vermeintlich oder tatsächlich — modischen Positionswechseln, jedoch kaum substantielle Argumente. Dies erstaunt um so mehr, als er an anderer Stelle zugesteht, es fielen „wichtige politische Interessen, die legitim nach demokratischer Repräsentation drängen, durch die eingefahrene Kompromißmaschinerie der innerparteilichen und zwischenparteilichen Auseinandersetzung hindurch.“ (1979: 51) Die weiterführende Bemerkung, daß sich „das kaum grundlegend ändern lasse“ (ebd.), erscheint allerdings im Lichte der

Sontheimerschen Gegenposition zu *Dahrendorf* nicht mehr als indikative Feststellung, sondern als politische Absichtserklärung. Daß für *Sontheimer* trotz des zitierten Mangels kein Grund besteht, das System der Interessenrepräsentation zu korrigieren, wird auch durch seine Leistungsbilanz zum dreißigjährigen Bestehen des Deutschen Bundestags bestätigt. Demnach hat sich der Bundestag „in seinen Prozeduren und in seiner inneren Organisation als ein höchst tauglicher Rahmen für die Auseinandersetzung der politischen Kräfte und die von ihnen ausgehenden Gestaltungsimpulse erwiesen ...“ (in: Das Parlament Nr. 32-33/1979: 1).

- 240 Vgl. hierzu den Spiegel-Report über die Lobby von Bonn (in: Der Spiegel vom 18. 8. 1979, S. 39—54).
- 241 Die *Enquête-Kommission Verfassungsreform* spricht von einem „schleichenden ‚Entmachtungsprozeß‘“ des Parlamentes, das „seinen nach der Verfassung ihm gebührenden Platz im Steuerungssystem unseres Staatswesens allmählich an die Regierung zu verlieren“ droht (vgl. Schlußbericht 1977, Teil I, S. 190).
- 242 Vgl. SZ vom 15./16. 7. 1978, S. 23 („Volksvertreter unter der Fuchtel der Verwaltung“); SZ vom 27. 10. 1978, S. 12 („Die Dauerkrise der Landesparlamente“); *Schneider* 1979: 129, 139.
- 243 „La théorie qui voit dans nos Parlements la représentation de l'Ensemble de la nation, n'est qu'une fiction. En réalité les Parlements ne représentent que la partie de la nation qui domine l'autre, ... (Pareto 1970: 40)
- 244 Neben ihrer Entmachtung „im Sog der Bund-Länder-Kooperation“ scheinen die Landesparlamente auch ihre Selbstentmachtung zu betreiben: „Ihre Zurückhaltung etwa bei der Kontrolle der Planungen von Gemeinschaftsaufgaben läßt nicht einmal mehr den Versuch erkennen, ernsthaft mitzureden. Die millionenschweren Anmeldungen der Landesregierungen zu den Rahmenplänen werden mit Ausnahme von Schleswig-Holstein in keinem Landtagsplenum debattiert, sondern gehen grundsätzlich in den Ausschüssen lautlos über die schwachbeleuchtete Bühne.“ *Christian Sailer* in: SZ vom 27. 10. 1979, S. 12 („Die Dauerkrise der Landesparlamente“)
- 245 Am Beispiel der Stadtanierung in den USA und der Bundesrepublik kommen *Smith/Borghorst* zu dem Ergebnis, „daß die Stadträte als demokratische Repräsentativ- und Legitimationsorgane gegenüber der Stadtverwaltung nur eine geringe Bedeutung für die Zielbestimmung und Kontrolle der lokalen Stadtanierungspolitik einnehmen“. (1979: 186)
- 246 Der Funktionsverlust der Parlamente zeigt sich wohl am deutlichsten bei Entscheidungen über komplexe Materien, die eine wissenschaftlich-technische Kompetenz erfordern. Dies gilt für bestimmte Rüstungsprojekte (vgl. *Mechtersheimer* 1977: 179) wie für die Atomprogramme (vgl. *Rucht* 1980: 23).
- 247 „Die Zentralisierung oder wenigstens die Koordinierung der Planung von seiten des Bundeskanzleramtes konnte in der Regierungszeit von Bundeskanzler Brandt nicht durchgesetzt werden, weil das administrative Schwergewicht und damit der Hebel zur Planung bei den Ministerien und nicht beim Kanzleramt liegen.“ (*Lohmar* 1975: 117)
- 248 „So wie der Bund die Entscheidungsbefugnis der Länder durch Ausschöpfung seiner Rahmenkompetenzen einengt, so schränken die Länder ihrerseits die Entscheidungsgewalt der Gemeinden in immer stärkerem Maße meist über das Finanzwesen ein.“ *Eckart Müller-Heydenreich* (3. Bürgermeister von München von 1972—1978): Zur Reform des Bezirksausschuß-Wesens in München, in: Münchener Stadtanzeiger Nr. 18/1973, S. 18.
- 249 So antworteten z. B. auf die Frage: Haben Sie persönliches Vertrauen in die Gerechtigkeit der Behörden? 42% der Bundesbürger negativ und nur 39% positiv. Bezeichnenderweise

- war das Mißtrauen bei den Beamten mit Abstand am größten. 54% dieser Gruppe hatten kein Vertrauen (vgl. *Greiffenhagen* 1979, M 22).
- 250 Dies zeigte sich z. B. bei dem Versuch einer „Offenen Planung“ im Münchener Stadtteil Lehel (vgl. *Hoffmann/Patellis* 1971: 79 ff.).
- 251 Das „Recht auf Mitbestimmung im wirtschaftlichen und sozialen Leben“ wird bereits im Godesberger Programm der SPD von 1959 hervorgehoben.
- 252 Vgl. die eindringliche Forderung von *U Thant* im Jahr 1969, „eine weltweite Zusammenarbeit zu beginnen, um das Wettrüsten zu stoppen, den menschlichen Lebensraum zu verbessern, die Bevölkerungsexplosion niedrig zu halten und den notwendigen Impuls zu Entwicklungen zu geben.“ (zit. nach *Meadows* u. a. 1973: 11)
- 253 Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969. Dort heißt es weiterhin: „Mitbestimmung, Mitverantwortung in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft wird eine bewegende Kraft der kommenden Jahre sein. Wir können nicht die perfekte Demokratie schaffen. Wir wollen eine Gesellschaft, die mehr Freiheit bietet und mehr Mitverantwortung fordert.“
- 254 Zur Kontinuität konservativen Denkens in der Bundesrepublik vgl. *Grebing* (1978: 372).
- 255 Die ersten sozialdemokratischen „Wählerinitiativen“ waren bereits in den 60er Jahren in Berlin — vor allem unter Beteiligung von Schriftstellern — aufgekommen. Sie dürften auch für den Begriff „Bürgerinitiative“ Pate gestanden haben. Anmerkungen zu diesen Wählerinitiativen finden sich bei *Vilmar* (1973: 260 f.) und *Sontheimer* (1977: 68).
- 256 *Wolfgang Kraushaar* vermerkt, „daß das erst vor wenigen Jahren aus der Taufe gehobene antitraditionalistische Konzept einer ‚Politik in erster Person‘ vorerst gescheitert ist.“ Den Grund hierfür sieht er in der Hypostasierung eines naiven, weil ungebrochenen Subjektbegriffs. „‚Politik in erster Person‘ muß so lange eine Fiktion bleiben, wie sich die scene um ihre gesellschaftliche Bestimmung herumogelt.“ (1978: 41). Hier geht es nur um eine Interpretation des Anspruchs. Aus der Sicht der Alternativbewegung könnte *Kraushaar* allerdings entgegen werden, daß sie auch ohne kopflastige Standortbestimmung praktische Relevanz zu entfalten vermag.
- 257 Zum Konzept der Graswurzeldemokratie vgl. *Martin* (1957); *Robertson/Lewallen* (1975) und *Wellstone* (1978).
- 258 Vgl. *Vollmanns* Essay in: *Der Spiegel* v. 28. 3. 1977, S. 62.
- 259 „Die neue gesellschaftliche Fundamentalopposition artikuliert sich damit als *Programm gesellschaftlicher Dezentralisierung*, in der politisch-ökonomische Entscheidungsformen als Verweigerung der Befriedigung nicht-materieller Bedürfnisse angegriffen werden.“ (*Kitschelt* 1980: 113)
- 260 Die Zwei-Kulturen-These wurde insbesondere durch den SPD-Politiker *Peter Glotz* einem weiteren Publikum bekannt gemacht. Vgl. seine Beiträge und die anderer Autoren bei *Hoffmann-Axthelm* u. a., o. J., sowie *Kraushaar* (Hrsg.) (1978); *Kurz* (1978); *Hollstein* (1979); *Huber* (1980).
- 261 Vgl. auch *Sontheimers* Ausführungen in der ZDF-Sendung „Fragen zur Zeit“ am 26. 11. 1978, abgedruckt in: *Das Parlament* v. 6. 1. 1979, S. 20 („Macht Wohlstand unzufrieden?“) sowie das Interview mit der *Illustrierten Quick* v. 23. 4. 1981 („Der Staat muß härter durchgreifen.“).
- 262 „Important groups among the populations of Western societies have passed beyond these stages, we believe, and today are acting in pursuit of goals which (unlike symbols of affluence) no longer have a direct relationship to the imperatives of economic security.“ (*Inglehart* 1971: 991)

- 263 Originaltitel: *The Homeless Mind. Modernization and Consciousness*, New York 1973.
- 264 Die These von der Aussichtslosigkeit dieses Unterfangens wird sogar noch zugespitzt: „Die Entmodernisierung fördert, indem sie die soziale Mobilität erleichtert, indirekt die Lebenskraft der modernen Strukturen, gegen die ihre Auflehnung sich richtet.“ (1975: 189)
- 265 Trotz dieser offenkundigen und keineswegs nebensächlichen Diskrepanz sieht *Sontheimer* in *Löwenthals* Analyse eine „überzeugende Zeitdiagnose“ (vgl. *Die Zeit* v. 4. 1. 1980, S. 13).
- 266 „Politisches Paradigma soll hier verstanden werden als die in einem System vorherrschende allgemeinste Sichtweise dessen, was primär als Gegenstand und Aufgabe von Politik gilt.“ (*Raschke* 1980: 24)
- 267 Vgl. *Freimut Duve*, in: *Die Zeit* v. 24. 10. 1980, S. 65 („Die Suche nach menschlichem Maß“).
- 268 Der Tenor dieser Kampfschrift offenbart sich schon im Titel: „Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen“ (1975). Zur Kritik dieser Position vgl. *Löwenthal* (1979: 37 ff.).
- 269 Zur Diffusion herkömmlicher Ordnungsschemata wie rechts/links oder konservativ/progressiv vgl. *Offe* (1979: 294 ff.); *Guggenberger* (1980: 35 ff.); *Eppler* (1981: 134 ff.).

Anmerkungen zum 5. Kapitel

- 270 Zu den allgemeinen Bedingungen und Formen der Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik vgl. *Zimpel* (1972 b); *Ellwein* (1972²); v. *Alemann* (1975 und 1977); *Ellwein/Lippert/Zoll* (1975); *Armbruster/Leisner* (1976); *Hübner* (1976); *Nelles/Oppermann* (1980) und *Püttner* (1980). Zur Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene vgl. *Ziegler* (1974) und *Hollihn* (1978).
- 271 Das Recht der „begrenzten Verbandsklage“ für die im Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Verbände besteht seit dem 1. 1. 1980 in Bremen und seit dem 1. 1. 1981 in Hessen. Bundeskanzler *Schmidt* hatte bereits in seiner Regierungserklärung von 1976 angekündigt, die Bedingungen für die Einführung der Verbandsklage auf Bundesebene zu prüfen. Bislang hat sich allerdings nur die F.D.P. eindeutig für eine solche Regelung ausgesprochen, während z. B. Ministerpräsident *Strauß* nachdrücklich vor der Verbandsklage warnt (vgl. *SZ* v. 16./17. 2. 1980, S. 5) und auch der 6. Deutsche Verwaltungsrichtertag dadurch eine weitere Belastung der Verwaltungsgerichte befürchtet (vgl. *SZ* v. 12. 5. 1980).
- 272 Nach dem skandinavischen Vorbild wurde bisher nur in Rheinland-Pfalz ein „Bürgerbeauftragter“ bestellt (vgl. „Praktizierte Bürgernähe. Ein Gespräch mit dem Bürgerbeauftragten von Rheinland-Pfalz“, in: *Materialien zur Politischen Bildung*, 4/1978, S. 46 ff.).
- 273 Die Organisation der Bezirksausschüsse ist in den einzelnen Stadtstaaten und Bundesländern sehr unterschiedlich geregelt, sofern überhaupt eine solche Einrichtung vorgeschlagen oder vorgeschrieben wird. Außer in Berlin und Hamburg existieren auch in den kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens Stadtbezirke (Verpflichtung gemäß § 13 der Gemeindeordnung des Landes) mit eigenen Entscheidungsbefugnissen. Diese Kompetenzen beschränken sich allerdings auf marginale Fragen (z. B. Ausstattung von Schulen und öffentlichen Einrichtungen, Straßenbeleuchtung, Betreuung der Vereine usw.). Ähnliches gilt für die 16 Ortsbezirke in Frankfurt. Dagegen haben weder die Stadtbezirke in Stuttgart noch in München und Ingolstadt (als den einzigen Bayerns) Entscheidungs-

rechte. Über die Einführung einer Bezirksverfassung für Hannover wird seit Jahren gestritten. Auch die Beschränkung der Münchener Bezirksausschüsse auf reine Beratungsrechte ist seit über einem Jahrzehnt Gegenstand anhaltender Kontroversen. Einen Überblick zur gesamten Problematik (wie auch weiterführende Literaturangaben) bietet *Sattler* (vgl. 1979).

- 274 § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg sieht die Möglichkeit eines Bürgerentscheids über „wichtige Gemeindeangelegenheiten“ vor. In Bayern gab es bereits seit 1950 vergebliche Anläufe, den kommunalen Bürgerentscheid einzuführen. Ausgehend von einer Erlanger Initiative hat sich seit 1980 eine „Aktion Bürgerentscheid“ formiert, die den Bürgerentscheid über ein Volksbegehren institutionalisieren will. Dieses Anliegen wird von der bayerischen SPD unterstützt, während ein Sprecher der CSU-Landtagsfraktion den Bürgerentscheid mit folgender Begründung ablehnt: „Damit wäre der permanente Unfriede in unseren Städten und Gemeinden und die laufende Verunsicherung der Bürger selbst vorprogrammiert.“ (zit. nach SZ v. 14. 10. 1980, S. 19)
- 275 *Offe* unterscheidet entsprechend den jeweiligen Strategien der politischen Administration zwischen „Planungspartizipation als Frühwarnsystem“, „Partizipation als ‚Treibsatz‘“ und „Beteiligung als symbolische Gratifikation“ (vgl. 1972 b: 127 ff.). Er sieht darin Verfahren zur Beschaffung von Massenloyalität, die „mit demokratischer Legitimation in jenem anderen Sinne einer materialen Kontrolle und Interessenbindung der Verwaltung nichts zu tun (haben)“ (ebd., S. 132).
- 276 *Nader* wurde zunächst durch seine Verbraucherschutz-Kampagnen, später durch sein öffentliches Auftreten gegen die friedliche Nutzung der Atomenergie bekannt. (vgl. *Der Spiegel* v. 19. 12. 1977, S. 28 f.). Für diese publizistische Form der Interessenvertretung wird bereits der Begriff „Naderism“ verwendet (vgl. *Offe* 1972 b: 144 f.).
- 277 Hierin wird ein Vorteil gegenüber den Bürgerinitiativen gesehen, die oft erst in einer späten Planungsphase aktiv werden.
- 278 Weiterführende Berichte und Diskussionen über die Praxis der Anwaltsplanung in der Bundesrepublik bieten *Brech/Greif/Institut Wohnen und Umwelt* (vgl. 1978).
- 279 Vielleicht liegt hierin auch ein Grund, warum nach einer aus Bundesmitteln geförderten Pilotstudie im Jahr 1972 keine Hauptstudie durchgeführt wurde. Somit kann der im Herbst 1979 vorgelegte zweite „Aufguß“ dieser Pilotstudie keine entscheidenden Erkenntnisse vermitteln (vgl. *Mackensen/Balg* o. J.).
- 280 Der Verein besteht aus 23 Organisationen. Daneben besteht ein 58-köpfiger Programm-ausschuß, dem 18 höhere Beamte und Funktionäre, 17 Architekten, 7 Professoren, 2 Journalisten, ein Künstler sowie ausschließlich weitere Akademiker angehören (vgl. *Hoffmann/Patellis* 1971: 54 ff.).
- 281 Die erste Veröffentlichung erschien in der Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ (1971: 151 ff.) unter folgendem Titel: „Wie können Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren“.
- 282 *Dienel* spricht von einer „Planpflicht“ ähnlich der Schulpflicht (vgl. 1978: 80, 228 ff.).
- 283 Damit wird deutlich, daß die Planungszelle auf der seit Jahren unermüdlichen Initiative ihres Promotoren *Dienel*, jedoch nicht auf der eigenständigen Initiative und Bedürfnislage von zahlreichen Bürgern gründet.
- 284 Zit. nach der Vorlage bei der Pressekonferenz am 23. 5. 1979. Bei dieser Konferenz wurden fünf Forschungsberichte vorgelegt, die zeigen sollen, daß eine engere Kooperation zwischen Verwaltung und Betroffenen sinnvoll und auch realisierbar sein kann. Eine eingehendere Lektüre der Projektberichte zeigt allerdings, daß die Ergebnisse weniger positiv ausfallen, als es die zusammenfassende Presseverlautbarung des Ministeriums vermuten ließ.

Anmerkungen zum 6. Kapitel

- 285 „Zweitorganisation heißt dabei, daß sie im Stellenwert hinter den primär politischen, auf gesellschaftliche Veränderungen zielenden Organisationen zurückzutreten haben, hinter Organisationen also, die vor allem auf den Produktionsbereich gerichtet sind (Parteien, Gewerkschaften). Zweitorganisation heißt aber auch, daß ihnen von vornherein nicht Ansprüche auferlegt werden, denen nur jene primär genannten Organisationen zu genügen hätten, und daß man nicht verkrampft von ihnen die Lösung von Problemen etwa im Produktionsbereich erwartet, weil andere Organisationen zu dieser Lösung (noch) nichts leisteten. Zweitorganisation heißt auch, daß die Ansprüche hinsichtlich innerer Übereinstimmung und umfassender Programmatik weitgehend entfallen und ein etwaiges Scheitern oder der Zerfall der Organisation nicht als Bedrohung erlebt werden und keine umfangreichen Rechtfertigungen und Umwidmungen der Zielsetzung erfordern.“ (*Grossmann* 1971: 169). Kritisch hierzu äußert sich *Mez* (vgl. 1977: 104 f.).
- 286 An diese Bestimmung lehnt sich auch die „Arbeitsdefinition“ von *Guggenberger* an: „Bürgerinitiativen sind spontane, zeitlich in der Regel begrenzte, organisatorisch lockere Zusammenschlüsse von Bürgern, die sich außerhalb der traditionellen Institutionen und Beteiligungsformen der repräsentativen Parteiendemokratie zumeist aus konkretem Anlaß als unmittelbar Betroffene zu Wort melden und sich, sei es im Wege der Selbsthilfe, sei es im Wege der öffentlichen Meinungswerbung und der Ausübung politischen Drucks, um Abhilfe im Sinne ihres Anliegens bemühen.“ (1980: 18 f.)
- 287 Zum Politikbegriff der Alternativbewegung vgl. S. 195.
- 288 *Thaysen* lehnt es ab, im Hinblick auf die Bürgerinitiativen von einer „Bewegung“ zu sprechen, da hierfür die „vorauszusetzende ideologische und strategische Homogenität von Bürgerinitiativen aus noch aufzuzeigenden Gründen nicht vorausgesetzt werden kann“ (1977: 135, Anm. 6). Die Gründe, die *Thaysen* anführt, weisen allerdings über seine Behauptung kaum hinaus. Ohnehin findet sich hier keine Explikation des Begriffs der sozialen Bewegung, der dann als Kriterium angelegt werden könnte.
- 289 „Der Begriff setzte sich erst etwa 1969 durch, populär gemacht durch Journalisten, die davon berichteten, daß diese Initiativen überall wie ‚Pilze aus dem Boden sprießen‘.“ (*Ebert* 1977: 64).
- 290 *Pelinka* leitet sein Buch über die Bürgerinitiativen mit folgenden Sätzen ein: „Es begann in den Jahren der Studentenbewegung. In den USA, in West- und Mitteleuropa, in Japan organisierten sich die Bürger.“ (1978: 7).
- 291 Vgl. hierzu *Bilstein* (1971: 34 f.). Insbesondere dank ihrer kommunalpolitischen Initiativen (vgl. *Roth* 1971) war es den Jungsozialisten gelungen, auch Einfluß auf die Programmatik der Mutterpartei zu nehmen. So verabschiedete z. B. die 11. kommunalpolitische Konferenz der SPD im Juli 1971 Empfehlungen „Zum weiteren Ausbau und zur Verstärkung der Mitarbeit des Bürgers“, in denen u. a. die „Förderung von Bürgerinitiativen“ enthalten ist (vgl. *Müller* 1974: 141).
- 292 Nach *Borsdorf-Ruhl* (vgl. 1973: Tabelle I 27) wurden 38% der Bürgerinitiativen zwischen 1965 und 1970, nach *John* (vgl. 1980: 82) 29% zwischen 1967 und 1970 gegründet. 25% der von *Lange* u. a. befragten Gruppen bestanden bereits vor 1970 (vgl. 1973: 261).
- 293 *Rammstedt* betont den hohen Bekanntheitsgrad von Bürgerinitiativen, „den sonst nur brisante politische Themen erreichen“ (1980: 485). Umfragen zufolge waren Bürgerinitiativen Ende 1974 nur 22% der Bevölkerung unbekannt. Anfang 1977 betrug dieser Anteil nur noch 7% (vgl. ebd.).

- 294 Die vielzitierte und häufig unkritisch übernommene Zahl von 50000 Bürgerinitiativen (nach einer Meldung der „Welt“ v. 19. 2. 1977) dürfte weitaus zu hoch gegriffen sein (kritisch hierzu *Kempf* 1978: 359; *Rüdiger* 1980: 135). *Kodolitsch* und *Rüdiger* halten eine Zahl von 3000 bis 4000 Initiativen für realistisch.
- 295 Report über die Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik (Der Spiegel Nr. 48/1973, S. 54 ff.).
- 296 Von 380 befragten Bürgerinitiativen traten 206 für ein Projekt oder eine konstruktive Maßnahme ein. 174 Initiativen hatten den Charakter einer Protestaktion (vgl. *Bayerisches Staatsministerium des Innern*, o. J., Anlage 2).
- 297 So z. B. der Berliner Senator *Dietrich Stobbe* in einem Rundfunkinterview: „Daß die zusammengefaßte Schau der Bürgerinitiativen eine systemüberwindende Tendenz aufweisen könne, wird sich als der große Irrtum dieser Tage herausstellen. Die Theorie, je mehr Bürgerinitiativen, desto mehr Systemüberwindung, ist falsch, weil die Bürgerinitiativen insgesamt zu einer Stärkung der Wachsamkeit, des Leistungswillens der vom Volk gewählten Vertretung führen wird.“ (Zit. nach *Ebert* 1973: 37).
- 298 Die Ungleichzeitigkeit des Diskussionsstandes erhellt auch eine Bemerkung von *Klaus Mehnert*. In einer Einführung zu einem Buch von *Barry Commoner* (vgl. 1971: 1) stellt er fest, daß sich zwischen 1969 und 1971 die Interessen seiner Studenten im californischen Berkeley drastisch gewandelt hätten: „Das meistgebrauchte Wort heißt heute ‚ecology‘, Ökologie also; mit anderen Worten die Bemühungen um die Umwelt, in der der Mensch lebt und die er in beschleunigtem Tempo vernichtet.“
- 299 23% der von *Lange* u. a. befragten Bürgerinitiativen „entstanden nicht im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt, sondern in der Absicht, auf gesellschaftliche Prozesse Einfluß zu nehmen.“ (1973: 263). Vgl. auch *Borsdorf-Ruhl* (1973: 55).
- 300 Aus einer 1977 durchgeführten Erhebung des *Berliner Instituts für Zukunftsforschung* geht hervor, daß 59% der befragten Gruppen konkrete und allgemeine Ziele sowie 7% vorwiegend allgemeine Ziele verfolgten. Fast jede zweite Gruppe gab an, daß sich ihre Zielsetzungen seit Bestehen insgesamt erweitert hätten (vgl. *Andritzki* 1978: 86 und 88).
- 301 „Auf der Basis der konzeptuellen und politischen Prämissen der sozialliberalen Politik ... blieb damit nur noch die ‚Reformökonomisierung‘ übrig: Beschränkung auf Reformen, die nichts kosten — ...“ (*Schmidt* 1978: 45). Vgl. auch verschiedene Beiträge in *Grauhan/Hickel* (1980).
- 302 Z. B. in Nordrhein-Westfalen die „Rhein-Ruhr-Aktion gegen Umweltzerstörung“, in Hessen die „Rhein-Main-Aktion gegen Umweltzerstörung“, die „Bürgeraktion Rettet die Küste“ mit über 100 Gruppen, die „Vereinigten Bürgerinitiativen Südlicher Erholungsraum München“ usw.
- 303 Eine Broschüre des *Umweltbundesamtes* in Berlin verzeichnet neben 758 regional wirkenden Vereinigungen 92 überregionale Zusammenschlüsse (vgl. *Umweltbundesamt* 1978).
- 304 Vgl. die Stellungnahmen verschiedener Parteipolitiker in *Kempf/Bundeszentrale für politische Bildung* (1974: 78 ff.) und in: Das Parlament v. 10. 12. 1977 sowie *Thaysen* (1980).
- 305 Einleitung zum Beschluß „Gesicherte Energie oder unsichere Zukunft“ des CSU-Landesparteitages vom September 1977 (zit. nach *Hauff* 1979: Abschnitt Bundesrepublik Deutschland, CSU, S. 2).
- 306 Zur Entwicklung der AUD liegt inzwischen die eingehende Analyse von *Richard Stöss* (vgl. 1980) vor.
- 307 Zum Zeitpunkt von *Gruhls* Parteigründung existierte bereits die GLU (Grüne Liste Umweltschutz) in Niedersachsen, Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein sowie die GLW (Grüne Listen — Wählergemeinschaft für Umweltschutz und Demokratie) in Hessen. Zum Stand der damaligen Diskussion vgl. *Ahlborn/Richtsteiger* (1978).

- 308 *Wolfgang Sternstein*, langjähriges Mitglied im Vorstand des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz, verdeutlicht diese Bedenken in plastischer Weise: Im Zuge des Parteienwettbewerbs werden „die etablierten Parteien alles daran setzen, die Grünen k.o., am liebsten sogar aus dem Ring zu schlagen. Gelänge ihnen das, dann wäre nicht nur die Grüne Partei, dann wäre womöglich sogar die Ökologiebewegung erledigt. Gelingt ihnen das nicht, dann werden die Grünen in dieser harten Schule das Boxhandwerk so rasch und gründlich erlernen, daß sie ihren Gegnern schon nach kurzer Zeit zum Verwechseln ähnlich sehen.“ (1978: 16 f.).
- 309 Mit Blick auf die Gründung der „Grünen Aktion Zukunft“ bemerkt *Hans Günter Schumacher*: „Dieser politische Stil ist aber genau das, was Bürgerinitiativen an den etablierten Parteien auszusetzen haben und bekämpfen.“ (1978: 72)
- 310 Zur Begründung dieser Position vgl. *Bürgerinitiative Westtangente e. V. Berlin* (1979: 83 ff.).
- 311 *Ebert* ist der Verfasser eines Standardwerkes (Gewaltfreier Aufstand. Alternative zum Bürgerkrieg), das wohl nicht zufällig während der Studentenrevolte erschien und ebenfalls kaum zufällig zehn Jahre später, nach den militanten Aktionen um verschiedene atomare Anlagen, neu aufgelegt wurde.
- 312 Neben dem Öko-Institut und dem Institut für Umwelt- und Energieforschung bestehen weitere Einrichtungen wie die aus einer Zweigstelle des Öko-Instituts hervorgegangene „Gruppe Ökologie — Institut für Forschung und Bildung“ in Hannover, das dem Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz angegliederte „Umweltwissenschaftliche Institut“ in Karlsruhe und wissenschaftlich orientierte Arbeitsgruppen wie die Arbeitsgemeinschaft Umweltschutz Darmstadt oder das Bremer Arbeits- und Umweltschutzzentrum (BAUZ).
- 313 Einen repräsentativen Überblick gibt der Sammelband von *Wenke/Zilleßen* (vgl. 1978).
- 314 Diese Unterscheidungen finden sich z. B. bei *Pelinka* (1978: 44 ff.).
- 315 Dieses Kriterium wird z. B. in der Untersuchung des *Bayerischen Staatsministeriums des Innern* (o. J.: 7 und 9) angelegt.
- 316 Dies ist ein Grund, warum sich zuweilen in ein und demselben Konfliktfall neben einer Honoratioreninitiative auch eine Masseninitiative bildet. Beispiele hierfür finden sich bei *Grauhan/Lindner* (1974: 121 ff.) und bei einer Fallstudie zu einem Sanierungsprojekt in Hannover Linden-Süd (vgl. *Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*: Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Forschungsbericht 02.016, 1979: 95 ff.).
- 317 Die Feststellung von *Rüdiger*, für Bürgerinitiativen im Umweltbereich lasse sich eine starke Tendenz zur Organisation als eingetragener Verein feststellen (vgl. 1980: 159), erscheint mir zweifelhaft. Stärker formalisierte Bürgerinitiativen sind mit Sicherheit in allen Adressenlisten, Umweltschutzverbänden und Karteien überrepräsentiert, die üblicherweise die Basis für die Auswahl der befragten Gruppen bilden. Plausibel ist allerdings der von *Andritzky/Wahl-Terlinden* konstatierte Zusammenhang zwischen der Größe einer Bürgerinitiative und ihrem Organisationsgrad (vgl. 1977: 116).
- 318 Hierzu gehören z. B. der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald, der Deutsche Naturschutz-Ring (DNR), der Weltbund zum Schutze des Lebens (WSL), die Bundesvereinigung gegen Fluglärm, die Aktion Gemeinsinn und die Deutsche Umweltaktion.
- 319 Dies scheinen Phänomene wie die Arbeiterinitiativen im Ruhrgebiet (vgl. *Boström/Günther* 1976), aber auch die soziale Zusammensetzung von Bürgerinitiativen gegen Großprojekte im ländlichen Raum (z. B. die Bürgerinitiative Lüchow-Dannenberg oder die Initiativen gegen den geplanten Großflughafen München II) und Mieterinitiativen in den großen Städten nahezulegen.

- 320 Entgegen zahlreicher früherer Feststellungen scheint der Kooperation auf kommunaler Ebene eine untergeordnete Bedeutung zuzukommen, während für die Mehrzahl der Initiativen die regionale und bundesweite Kooperation im Vordergrund steht (vgl. Rüdig 1980: 152 f.).
- 321 In einem „Orientierungspapier“ des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz e. V. (BBU) wird dazu ausgeführt: „Dezentrale Organisationsstruktur heißt, jedes Bürgerinitiativen-Mitglied wie auch jede Bürgerinitiative sollte so selbständig wie möglich sein ... Von regionalen und nationalen Zusammenschlüssen sollten nur die Aufgaben wahrgenommen werden, die von den lokalen Initiativen nicht wahrgenommen werden können.“
- 322 Das Für und Wider einer organisatorischen Verfestigung ist seit 1974 ein Dauerthema innerhalb des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz. So wurde z. B. der Vorschlag, die Geschäftsstelle von Karlsruhe nach Bonn zu verlegen, als ein weiterer Schritt zum Lobbyismus kritisiert. Anderen Gruppen ist bereits der bestehende Institutionalisierungsgrad des Verbandes Grund genug, um ihm nicht beizutreten.
- 323 Hierzu gehören Wohnen (40% der befragten Bürgerinitiativen), Bildungsbereich (16%), Umweltschutz (15%), Verkehrs-, Regional- und Industrieplanung (12%). Ergänzend werden noch die Aktionsbereiche Soziales, Frauenemanzipation, Kommunikation, Parteien, politisches System, Gesundheit und Militär genannt (vgl. Lange u. a. 1973: 262).
- 324 Hierbei überwiegen die Bereiche Umweltschutz (16,9%), Kindergärten/Spielplätze (15,8%), Verkehr (11,8%), Schule (8,1%), Stadtentwicklung allgemein (8,1%) und Randgruppen (8,0%).
- 325 So ergab die Befragung von 331 Umweltschutz-Initiativen durch das *Berliner Institut für Zukunftsforschung*, daß sich 72% der Gruppen mit den Anti-Kernkraft-Initiativen solidarisch erklärten und diese ideell oder materiell unterstützten (vgl. Andritzky 1978: 90). Vgl. auch Abschnitt 6.3.2 der vorliegenden Arbeit.
- 326 Seit dem Bekenntnis des Berliner Senats im Jahr 1973 zu einer verstärkten Bürgerbeteiligung hat sich eine Kontroverse um verschiedene Beteiligungsmodelle entwickelt. Dem vom Senat favorisierten und seit 1976 mit mäßigem Erfolg bei der Altstadtsanierung in Spandau praktizierten „Spandauer Modell“ haben acht Berliner Bürgerinitiativen das Modell eines „Planungsrats“ entgegeng gehalten (vgl. Beer/Spielhagen 1978: 178 ff.).
- 327 Alle Zahlenangaben über die Verteilung der Aktionsfelder von Bürgerinitiativen sind problematisch, da keine der vorhandenen Studien auch nur halbwegs repräsentativ ist. Lediglich die Untersuchung von *Borsdorf-Ruhl* (1973) dürfte für die betrachtete Region (Ruhrgebiet) relativ vollständig sein, ist jedoch kaum repräsentativ für das Bundesgebiet. Für die Bedeutung des Sektors Wohnen, Stadtplanung und Stadtsanierung spricht die Studie von *Lange* (1973) (40% der Initiativen). Der Energiebereich dagegen dominiert nach der Untersuchung von *Andritzky/Wahl-Terlinden* (1978) mit 40% gegenüber den Bereichen Verkehr (33%), Landschafts- und Naturschutz (32%) und Stadtplanung/Kommunale Neugliederung (23%). Hier wurden allerdings nur Umweltschutzinitiativen untersucht, die zwei großen Bundesverbänden angehörten. Andere Untersuchungen nennen z. T. wesentlich niedrigere Quoten für diese Bereiche. Bürgerinitiativen gegen Atomkraft werden in keiner Studie außer bei *Andritzky/Wahl-Terlinden* registriert. Sollten sie implizit in die Rubrik Umweltschutz eingehen, so ist nur ein kleiner Teil der Anti-Atomkraft-Gruppen erfaßt. Diese sind in ihrer Mehrheit erst nach den meisten Untersuchungen entstanden. Weiterhin ist dort wohl die Bereitschaft für die Beantwortung von Fragebögen am geringsten. Schließlich sind m. E. die Anti-Atom-Initiativen nur zu einem geringen Grade institutionalisiert und deshalb über Fragebögen schwieriger zu erreichen.
- 328 Vgl. *Atom-Express*. Zeitung der Initiativen gegen Atomenergie (12/1979: 15 ff.). Aufschlußreich ist das Interview mit dem Direktor des Landeskriminalamtes Hannover (vgl. ebd., S. 18 f.).

- 329 Einige Beispiele: „Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?“, „Bürgerinitiativen — gefährlich oder notwendig?“, „Bürgerinitiativen — Hilfe oder Gefahr für die Parteien oder Parlamente?“, „Bürgerinitiativen/Bürgerprotest — eine neue Vierte Gewalt?“, „Zwischen Verweigerung und Partizipation“, „Unkonventionelle Verbände? — Bürgerinitiativen zwischen Protest und Integration“.
- 330 Vgl. die Glosse von *Reimar Lenz* („Der neue Typ. Religiöse Subkultur, Ökobewegung und neue Linke finden zueinander“) in *Peters* (1979: 191 ff.).
- 331 Vgl. z. B. die Kritik an der „Stadtflucht tendenz mancher politisch frustrierter Spontis“ (*Redaktionskollektiv, Traumstadt* 1979: 182 ff.). Nach einer internen Studie des Bundesverbandes der deutschen Industrie wurde empfohlen, „grüne Listen bei Landtagswahlen vorsichtig zu begünstigen“, denn die Initiatoren wurden als „kurzschlüssig und naiv, im Zweifelsfalle sogar .. steuerbar“ eingestuft (zit. nach *Peters* 1979: 132).
- 332 Vgl. hierzu *Oeser* (1974 und 1978), *Peters* (1978), verschiedene Beiträge in *Peters* (1979: 88 ff. und Anhang) und *Stöss* (1979).
- 333 Vgl. verschiedene Beiträge und Dokumente in *Ahlborn/Richtsteiger* (1978) und *Peters* (1979) sowie die Ausführungen von *Tallert* (1980: 38 ff.).
- 334 In dem Beschluß des Bundesausschusses der CDU vom 28. 11. 1977 zum Thema „Die Politik der CDU gegenüber Bürgerinitiativen“ heißt es u. a.: „Wegen ihrer begrenzten Zielsetzung und ihrer häufig fehlenden Bereitschaft zum Kompromiß können die Bürgerinitiativen die politischen Parteien nicht ersetzen. Die CDU wird in ihrer Parteiarbeit aber verstärkt darauf achten, berechtigte Anliegen von Bürgerinitiativen aufzugreifen und in am Allgemeinwohl ausgerichtete Entscheidungen zu integrieren.“ (CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.): Zum Thema: Bürgerinitiative als Problem von Staat und Gesellschaft, Bonn, S. 3.) Der Berliner Senator *Dietrich Stobbe* (SPD) formulierte: „Ich kann meiner Partei nur raten und meiner Fraktion nur raten — dort, wo der Ansatz einer Bürgerinitiative mit unserem gesamtpolitischen Ansatz zusammenfällt, einen Weg zu finden, wie man die Bürgerinitiativen in das Parteiwollen integriert.“ (Zit. nach *Kempf* 1974: 78)

Literaturverzeichnis*

- Abromeit, H., 1976: Zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft im gegenwärtigen Kapitalismus, in: PVS 1/1976
- 1977: Interessendurchsetzung in der Krise, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 11/1977
- Aderhold, D., 1973: Kybernetische Regierungstechnik in der Demokratie. Planung und Erfolgskontrolle, München und Wien
- Adorno, T. W., 1971³: Zur Logik der Sozialwissenschaften, in: Adorno u. a.: Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie, Neuwied und Berlin
- Agnoli, J./Brückner, P., 1968: Die Transformation der Demokratie, Frankfurt a. M.
- Ahlborn, H./Richtsteiger, U. (Hrsg.), 1978: Grüne/Bunte Listen: Höhenflug mit Bauchlandung? Materialien zur Diskussion, Frankfurt
- Albert, H., 1968: Traktat über kritische Vernunft, Tübingen
- Albrecht, R., 1973: Sozialtechnologie und ganzheitliche Sozialphilosophie. Zu Karl R. Poppers Kritik der ganzheitlichen Sozialphilosophie, Bonn
- Alemann, U. v., 1973: Parteiensysteme im Parlamentarismus. Eine Einführung und Kritik von Parlamentarismustheorien, Düsseldorf
- 1975: Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung — Zur Problematik eines Gegenstandes, in: ders. (Hrsg.): Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, Opladen
- 1977: Partizipation. Überlegungen zur normativen Diskussion und zur empirischen Forschung, in: H. Matthöfer (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen — Schwenningen
- /Heinze, R. G., 1979: Auf dem Weg zum liberalen Ständestaat? Einführung in die Korporatismusdiskussion, in: dies. (Hrsg.): Verbände und Staat — Vom Pluralismus zum Korporatismus, Opladen
- /Heinze, R. G., 1981: Kooperativer Staat und Korporatismus: Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: U. v. Alemann (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt/New York
- Alleman, F. R., 1979: Aufstand der Regionen, in: W. Hennis/P. Graf Kielmansegg/U. Matz (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung, Bd. II, Stuttgart
- Allerbeck, K./Kaase M./Klingemann, H., 1979: Politische Ideologie, politische Beteiligung und politische Sozialisation, in: PVS 4/1979
- Almond, G./Verba, S., 1965: The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Boston
- Andritzky, W., 1978: Erstmals wissenschaftlich untersucht: Bürgerinitiativen, in: bild der wissenschaft 2/1978
- Andritzky, W./Wahl-Terlinden, U., 1978: Mitwirkung von Bürgerinitiativen an der Umweltpolitik (Forschungsbericht 77—10107001 des Bundesministeriums des Innern, im Auftrag des Umweltbundesamtes), Berlin
- Anti-AKW-Kommission des Kommunistischen Bundes, 1979: Ökologie und Marxismus, in: J. Peters (Hrsg.): Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen, Berlin
- Apel, K. O., 1973: Das Apriori der Kommunikationsgemeinschaft und die Grundlagen der Ethik, in: Ders.: Transformation der Philosophie, Bd. II, Frankfurt a. M.
- Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.), 1973: Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit, Reinbek bei Hamburg
- Arbeitskreis Politische Ökologie (Hrsg.), 1978: Bilanz und Perspektiven zum Widerstand gegen Atomanlagen, Hamburg

- Armbruster, B./Leisner, R., 1975: Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik, Göttingen
- Armin, H. v., 1976: Volkswirtschaftspolitik. Eine Einführung, München
- Arnstein, S. R., 1972: Stufen der Bürgerbeteiligung, in: L. Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover
- Aron, R., 1964: Die industrielle Gesellschaft. 18 Vorlesungen, Frankfurt a. M.
— 1979: Hauptströmungen des modernen soziologischen Denkens, Reinbek bei Hamburg
- Baars, B., 1973: Strukturmodelle für die öffentliche Verwaltung. Eine Untersuchung der Hierarchie und ihrer wesentlichen Strukturvarianten unter besonderer Berücksichtigung der Ministerialverwaltung, Köln u. a.
- Badura, B., 1974: Ein neuer Primat der Interpretation? Zum Problem der Emanzipation bei Jürgen Habermas, in: W. Dallmayr (Hrsg.): Materialien zu Habermas' „Erkenntnis und Interesse“, Frankfurt a. M.
- Bahr, H.-E. (Hrsg.), 1972: Politisierung des Alltags. Gesellschaftliche Bedingungen des Friedens, Darmstadt und Neuwied
- Bahr, H.-E./Gronemeyer, R. (Hrsg.), 1974: Konfliktorientierte Gemeinwesenarbeit. Niederlagen und Modelle, Darmstadt, Neuwied
- Ballemstrem, K. G., 1976: Zur politischen Theorie des klassischen englischen Liberalismus, in: PVS 2/1976
- Barbarino, O., 1975: Zur Reformbedürftigkeit der gegenwärtigen Finanzverfassung, in: Hochschule Speyer (Hrsg.): Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Berlin
- Barnes, S. H./Kaase, M. et. al., 1979: Political Action. Mass Participation in Five Nations, Beverly Hills, London
- Battis, U., 1976: Partizipation im Städtebaurecht, Berlin
- Bauer, E. u. a., 1971: Zur Politisierung der Stadtplanung, hrsg. v. H. Korte, Düsseldorf
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, o. J.: Bürgerinitiativen in Bayern. Bestandsaufnahme (Nr. Ib-1-300-72/1)
- Bebermeyer, H., 1970: Das politische Planungssystem der Bundesregierung — Entwicklung und Stand der institutionellen Voraussetzungen und Instrumentarien, in: R. Jochimsen/U. E. Simonis: Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Berlin
— 1974: Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit, Stuttgart
- Beer, W./Spielhagen, W., 1978: Bürgerinitiativen, Modell Berlin, Berlin
- Bell, D., 1972: Die nachindustrielle Gesellschaft, in: C. Grossner u. a. (Hrsg.): Das 198. Jahrzehnt. Eine Team-Prognose für 1970—1980, München
- Bender, B., 1977: Die Verbandsklage, in: DVBl 1977
- Bendix, R., 1964: Max Weber — Das Werk. Darstellung, Analyse, Ergebnisse, München
- Bergedorfer Protokolle, 1964: Planung in der freien Marktwirtschaft, hrsg. v. Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Bd. 7, Hamburg-Berlin
- Berger, P. L./Berger, B./Kellner, H., 1975: Das Unbehagen in der Modernität, Frankfurt/New York
- Bermbach, U., 1975: Thesen zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen im Spätkapitalismus, in: W.-D. Narr (Hrsg.): Politik und Ökonomie — autonome Handlungsmöglichkeiten des politischen Systems (PVS — Sonderheft 6/1975), Opladen

- Beyme, K. v., 1976: Der Konflikt zwischen Reform und Verwaltung der Wirtschafts- und Sozialordnung, in: IG-Metall (Hrsg.): Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Bd. 2, Frankfurt—Köln
- 1979 a: Das politische System der Bundesrepublik. Eine Einführung, München
- 1979 b: Der Neo-Korporatismus und die Politik des begrenzten Pluralismus in der Bundesrepublik, in: J. Habermas (Hrsg.): Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“, 1. Band, Frankfurt a. M.
- Bilstein, H. (Hrsg.), 1971: Jungsozialisten — Junge Union — Jungdemokraten. Die Nachwuchsorganisation der Parteien in der Bundesrepublik, Opladen
- Blankenburg, E./Schmid, G./Treiber, H., 1974: Von der reaktiven zur aktiven Politik? Darstellung und Kritik des Policy Science-Ansatzes, in: P. Grottian/A. Murswieck (Hrsg.): Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg
- Bleek, W., 1972: Von der Kameralausbildung zum Juristenprivileg. Studium, Prüfung und Ausbildung der höheren Beamten des allgemeinen Verwaltungsdienstes in Deutschland im 18. und 19. Jahrhundert, Berlin
- Böhret, C., 1971: Effizienz der Exekutive als Argument gegen Demokratisierung?, in: Probleme der Demokratie heute (PVS — Sonderheft 2/1970), Opladen
- 1977: Institutionelle Bestimmungsfaktoren politischer Veränderung, in: ders. (Hrsg.): Politik und Wirtschaft (PVS — Sonderheft 8/1977), Opladen
- Boer, J./Utermann, K., 1970: Gemeinwesenarbeit, Community Organization — Opbouwerk. Einführung in Theorie und Praxis, Stuttgart
- Bohne, E./König, H., 1976: Probleme der politischen Erfolgskontrolle, in: Die Verwaltung 1/1976
- Bolte, K. M., 1977: Die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.): Interaktion von Wissenschaft und Politik, Frankfurt/New York
- Bonß, W., 1976: Politik, Verwaltung, Planung — Zur systemtheoretischen Planungsanalyse bei Niklas Luhmann, in: V. Ronge/U. Weihe (Hrsg.): Politik ohne Herrschaft? Antworten auf die systemtheoretische Neutralisierung der Politik, München
- Borghorst, H., 1976: Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung. Eine kritische Problem- und Literaturanalyse, Leverkusen
- Borsdorf-Ruhl, B., 1973: Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet, hrsg. v. Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen
- Bosetzky, H., 1974: Das Verdrängen bürokratischer Elemente als Organisationsnotwendigkeit, in: Die Verwaltung 1/1974
- Bosse, H., 1972: Die Säkularisierung der politischen Ethik, in: D. Käsler (Hrsg.): Max Weber. Sein Werk und seine Wirkung, München
- Bossel, H., 1978: Die vergessenen Werte, in: R. Brun (Hrsg.): Der grüne Protest. Herausforderung durch die Umweltparteien, Frankfurt a. M.
- Boström, J./Günter, R. (Hrsg.), 1976: Arbeiterinitiativen im Ruhrgebiet, Berlin
- Bracher, K. D., 1972: Die zweite Demokratie — Emanzipation von Gestern, in: C. Grossner u. a. (Hrsg.): Das 198. Jahrzehnt. Eine Team-Prognose für 1970—1980, München
- Brand, K.-W., 1981: Ökologie- und Alternativbewegung. Zur Diskussion um Entstehung, Funktion und Perspektive der neuen sozialen Bewegungen (noch unveröffentlichtes Manuskript), München

- Brech, J./Greiff, R./Institut Wohnen und Umwelt, 1978: Bürgerbeteiligung mit Experten. Berichte und Analysen zur Anwaltsplanung, Weinheim und Basel
- Brümerhoff, D./Wolff, H., 1974: Aufgabe und Möglichkeit einer Erfolgskontrolle der staatlichen Aktivität, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 1974
- Brun, R. (Hrsg.), 1978: Der grüne Protest. Herausforderung durch die Umweltparteien, Frankfurt a. M.
- Bücker-Gärtner, H. u. a., 1977: Sozialwissenschaftler in der öffentlichen Verwaltung, Frankfurt /New York
- Büick, H., 1965: Abhängigkeit und Selbständigkeit der Verwaltung, in: F. Morstein-Marx (Hrsg.): Verwaltung. Eine einführende Darstellung, Berlin
- Bürgerinitiative Westtangente e. V. Berlin, 1979: Diskussionspapier zur Wahlbeteiligung, in: J. Peters (Hrsg.): Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen, Berlin
- Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), 1974: Materialien zum Bericht der Lage der Nation
- Bundesminister des Innern (Hrsg.), 1976: Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform, Bonn
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), 1977: Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen
- Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1979: Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (Forschungsbericht 02.019), Bonn
- Buro, A., 1978: Historische Erfahrungen und außerparlamentarische Politik, in: J. Hallerbach (Hrsg.): Die eigentliche Kernspaltung. Gewerkschaften und Bürgerinitiativen im Streit um die Atomkraft, Darmstadt und Neuwied
- Buse, M., 1975: Einführung in die politische Verwaltung, Stuttgart u. a.
— 1976: Mitbestimmung und politische Sozialisation, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 46/47/1976
- Buse, M./Dewitz, J. D. v., 1974: Bibliographie zur politischen Planung, Baden-Baden
- Buse, M./Nelles, W., 1975: Überblick über die Formen der politischen Beteiligung, in: U. v. Alemann (Hrsg.): Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung — Zur Problematik eines Gegenstandes, Opladen
- Buse, M./Nelles, W./Oppermann, R., 1978: Determinanten politischer Partizipation, Meisenheim am Glan
- CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hrsg.), o. J.: Zum Thema: Bürgerinitiative als Problem von Staat und Gesellschaft, Bonn
- Closets, F. de, 1977: Vorsicht! Fortschritt. Über die Zukunft der Industriegesellschaft. Grundwerte in einer gefährdeten Welt, Bonn
- Commoner, B., 1971: Wachstumswahn und Umweltkrise, München u. a.
- Conradt, D. P., 1980: Changing German Political Culture, in: G. A. Almond/S. Verba (eds.): The Civic Culture Revisited. An Analytic Study, Boston
- Coser, L., 1973²: Sozialer Konflikt und die Theorie des sozialen Wandels, in: H. Hartmann: Moderne amerikanische Soziologie, Stuttgart

- Dagoglou, P., 1973: Die verfassungspolitische Problematik einer Reform des öffentlichen Dienstes, in: ders./R. Herzog/K. Sontheimer: Verfassungspolitische Probleme einer Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden
- Dahl, R. A., 1976: Vorstufen zur Demokratie-Theorie, Tübingen
- Dahrendorf, R., 1965: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München
- Davidoff, P., 1972: Anwaltsplanungsprinzip und Pluralismus in der Planung, in: L. Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau. Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover
- Derlien, H.-U., 1974: Theoretische und methodische Probleme bei der Beurteilung organisatorischer Effizienz der öffentlichen Verwaltung, in: Die Verwaltung 1/1974
 — 1976: Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden
- Dewitz, D. v., 1975: Arbeitstechnische und bibliographische Hinweise zum Studium der Verwaltungswissenschaften, in: Michael J. Buse: Einführung in die politische Verwaltung. Stuttgart u. a.
- Dienel, P., 1971: Wie können Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren, in: Der Bürger im Staat
 — 1977: Zum Schlüsselproblem 'Legitimation'. Ein praktiziertes Modell, in: H. Matthöfer (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen
 — 1978: Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie, Opladen
- Dietzel, G. T. W., 1978: Wissenschaft und staatliche Entscheidungsplanung, Berlin
- Döbert, R./Nunner-Winkler, G., 1973: Konflikt- und Rückzugspotentiale in spätkapitalistischen Gesellschaften, in: ZfS 4/1973
- Does, K.-J., 1977: Abschied vom Protest oder Ruhe vor dem Sturm? Studenten und Politik in der Bildungskrise, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 12/1977
- Downs, A., 1974: Nicht-marktwirtschaftliche Entscheidungssysteme. Eine Theorie der Bürokratie, in: H. P. Widmaier (Hrsg.): Politische Ökonomie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt a. M.
- Duppré, F. 1966: Sachverstand und Verantwortung. Versuch einer Typologie, in: Sachverstand und Verantwortung in der öffentlichen Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 30, Berlin
- Dyson, K., 1979: Die westdeutsche 'Parteibuch'-Verwaltung, in: Die Verwaltung 2/1979
- Ebert, Th., 1973: Lernprozesse mit Bürgerinitiativen: Mode oder Krisensignal?, in: aspekte 9/1973
 — 1977: Von den Bürgerinitiativen zur Ökologiebewegung, in: ders. u. a.: Ökologiebewegung und ziviler Widerstand, in: Vorgänge 3/1977
 — 1978: Gewaltfreier Aufstand. Alternative zum Bürgerkrieg, Waldkirch
- Edelmann, M., 1976: Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/New York
- Ehmke, H. (Hrsg.), 1969: Perspektiven. Sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren, Reinbek bei Hamburg
- Eichhorn, P./Friedrich, P., 1976: Verwaltungsökonomie I — Methodologie und Management der öffentlichen Verwaltung, Baden-Baden
 — u. a., 1977: Probleme der Eigenwirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen, in: Politik und Wirtschaft, hrsg. v. C. Böhrer (PVS-Sonderheft 1977), Opladen

- Ellwein, T., 1966: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre, Stuttgart u. a.
- 1968: Politik und Planung, Stuttgart u. a.
- 1971: Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?, in: PVS-Sonderheft 2/1970 (Probleme der Demokratie heute), Opladen
- 1972: Politische Verhaltenslehre, Stuttgart u. a.
- 1973: Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit. Zur Entwicklung und Problematik des öffentlichen Dienstes, Düsseldorf
- 1976: Regieren und Verwalten. Eine kritische Einführung, Opladen
- 1978: Die Polarisierung von Verwaltung und Öffentlichkeit. Ursachen und Entwicklungen, in: Umweltschutz und Öffentlichkeit im Rahmen der Energiepolitik, hrsg. v. Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Oktober 1978
- Ellwein, T./Zoll, R., 1973: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland, in: Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Bd. 8, Baden-Baden
- Ellwein, T./Lippert, E./Zoll, R., 1975: Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen
- Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, 1973: Fragen der Verfassungsreform, Zwischenbericht, Bonn
- Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, 1976: Beratungen und Empfehlungen zur Verfassungsreform, Schlußbericht, Teil I und II, Bonn
- Enzensberger, H. M., 1973: Zur Kritik der politischen Ökologie, in: Kursbuch 33, Berlin
- Eppler, E., 1981: Wege aus der Gefahr, Reinbek bei Hamburg
- Esser J. u. a., 1979: Das „Modell Deutschland“ und seine Konstruktionsschwächen, in: Leviathan 1/1979
- Esser, J./Fach, W., 1981: Korporatistische Krisenregulierung im „Modell Deutschland“, in: U. v. Alemann (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt/New York
- Etzioni, A., 1975: Die aktive Gesellschaft, Opladen
- Fach, W., 1974: Diskurs und Herrschaft — Überlegungen zu Habermas' Legitimationslogik, in: ZfS 3/1974
- 1981: Die konservative Abrechnung mit der Staatsbürokratie: „Beamtendämmerung“ in der Bundesrepublik?, in: PVS 1/1981
- Faßbinder, H., 1972: Kapitalistische Stadtplanung und die Illusion demokratischer Bürgerinitiative, in: Probleme des Klassenkampfes, Sonderheft 1, Berlin
- Fenner, C./Heyder, U./Strasser, J. (Hrsg.), 1978: Unfähig zur Reform — eine Bilanz der inneren Reformen seit 1969, Frankfurt
- Fetscher, I., 1975: Konkrete Demokratie heute, in: F. Grube/G. Richter (Hrsg.): Demokratietheorien, Hamburg
- Flechtheim, O. K., 1972: Futurologie. Der Kampf um die Zukunft. Frankfurt a. M.
- Flohr, H., 1975: Rationalität und Politik, 2 Bde., Neuwied und Berlin
- Forsthoff, E., 1959: Rechtsfragen der leistenden Verwaltung, Stuttgart
- 1964 a: Anrecht und Aufgabe einer Verwaltungslehre, in: ders.: Rechtsstaat im Wandel. Verfassungsrechtliche Abhandlungen 1950—1964, Stuttgart
- 1964 b: Der lästige Jurist, in: ders.: Rechtsstaat im Wandel
- 1966: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, München
- 1968: Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: J. Kaiser (Hrsg.): Planung III, Baden-Baden

- Fraenkel, E., 1973⁵: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart u. a.
- Frank, D., 1976: Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Meisenheim am Glan
- Friedrich, C. F., 1952: Some Observations on Webers Analysis of Bureaucracy, in: R. Merton u. a.: Reader in Bureaucracy, New York und London
- 1959: Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg
- 1970: Politik als Prozeß der Gemeinschaftsordnung. Eine empirische Theorie, Köln und Opladen
- Funke, R., 1975: Planungskritik als Bürokratiekritik? — Zur internen Struktur planender Verwaltungen, in: Lokale Politikforschung, Bd. 2, hrsg. v. R.-R. Grauhan, Frankfurt/New York
- Gablentz von der, O., 1965: Einführung in die Politikwissenschaft, Köln und Opladen
- Gabriel, K., 1974: Organisation und Legitimation, in: ZfS 4/1974
- Gägen, G., 1980: Leistungsmessung im Gesundheitswesen — ein Beispiel für die Ökonomie des Dienstleistungssektors, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Tübingen
- Galbraith, J. K., 1968: Die moderne Industriegesellschaft, München und Zürich
- Gartner, A./Riessmann, F., 1979: Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft, Frankfurt a. M.
- GEWOS GmbH, o. J.: Bürgerbeteiligung bei städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen. Fallstudien zur Anwendung des StBauFG, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 02.019
- Glazer, N., 1975: Die Grenzen der Sozialpolitik, in: W.-D. Narr/C. Offe (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln
- Glastetter, W., 1977: Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum von 1950 bis 1975, Berlin u. a.
- Gorz, A., 1977: Ökologie und Politik. Beiträge zur Wachstumskrise, Reinbek bei Hamburg
- 1980: Ökologie und Freiheit. Beiträge zur Wachstumskrise 2, Reinbek bei Hamburg
- Gotthold, J., 1978: Die Funktion der Gemeinden im gesamtstaatlichen Planungsprozeß, in PVS 3/1978
- Gournay, B., 1970²: Introduction à la Science Administrative, Paris
- Grauhan, R.-R., 1970: Politische Verwaltung, Freiburg
- 1975: Grenzen des Fortschritts? Widersprüche der gesellschaftlichen Rationalisierung, München
- Grauhan, R.-R./Lindner, W., 1974: Politik der Verstädterung, Frankfurt a. M.
- Grauhan, R.-R./Hickel, R. (Hrsg.), 1978: Krise des Steuerstaates? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Opladen
- Grebing, H., 1978: Erneuerung des Konservatismus?, in: PVS 3/1978
- Greven, M., 1975: Thesen zur Dialektik der Planung im Kapitalismus oder über die Ambivalenz gesellschaftlicher Prozesse in der bürgerlichen Gesellschaft, in: PVS 3/1975
- Greiffenhagen, M. und S., 1979: Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, München
- Groeben, H. von der, 1966: Die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft aus der Sicht der Staatsverwaltung, in: ders./R. Schnur/F. Wagener: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden

- Gronemeyer, R., 1973: *Integration durch Partizipation?*. Frankfurt a. M.
- Großhans, H., 1972: *Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung. Möglichkeiten der Partizipation*, Düsseldorf
- Grossmann, H. (Hrsg.), 1971: *Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?* Frankfurt a. M.
- Grottian, P., 1974: *Strukturprobleme staatlicher Planung*, Hamburg
 — 1977: Bundeskanzleramt, in: K. Sontheimer/H. Röhring (Hrsg.): *Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, München
- Grottian, P./Murswiek, A., 1974: *Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen*, in: dies. (Hrsg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg
- Grube, F./Richter, G./Thaysen, U., 1976: *Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktionen*, Göttingen
- Gruhl, H., 1975: *Ein Planet wird geplündert. Die Schreckensbilanz unserer Politik*, Frankfurt a. M.
- Grundwerte-Kommission beim SPD-Vorstand, 1977: *Theorie und Grundwerte. Grundwerte in einer gefährdeten Welt*, Bonn
- Guggenberger, B., 1979: *Die „Kulturrevolution“ der Bürgerinitiativen*, in: *Im Gespräch* (hrsg. v. Institut für Begabtenförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung), 2/1979
 — 1980: *Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie: Von der Ökologiebewegung zur Umwelpartei*, Stuttgart u. a.
- Habermas, J., 1965²: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied und Berlin
 — 1971¹: *Arbeit und Interaktion. Bemerkungen zu Hegels Jenenser „Philosophie des Geistes“*, in: ders.: *Technik und Wissenschaft als „Ideologie“*, Frankfurt a. M.
 — 1971¹: *Analytische Wissenschaftstheorie und Dialektik*, in: Th. W. Adorno u. a.: *Der Positivismusstreit in der deutschen Soziologie*, Neuwied und Berlin
 — 1971 a: *Vorbereitende Bemerkungen zur Theorie der kommunikativen Kompetenz*, in: J. Habermas/N. Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie — Was leistet die Systemforschung?* Frankfurt a. M.
 — 1971 b: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? Eine Auseinandersetzung mit Niklas Luhmann*, in: J. Habermas/N. Luhmann: *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie — Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt a. M.
 — 1972: *Wahrheitstheorien*, Manuskript (abgedruckt in: *Festschrift für W. Schultz*, Pfullingen 1973)
 — 1973 a: *Erkenntnis und Interesse*, Frankfurt a. M.
 — 1973 b: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a. M.
 — 1973 c: *Zum Begriff der politischen Beteiligung*, in: ders.: *Kultur und Kritik. Verstreute Aufsätze*, Frankfurt a. M. (zuerst in: *Student und Politik*, 1969³)
 — 1976: *Zur Rekonstruktion des Historischen Materialismus*, Frankfurt a. M.
- Haffner, S., 1974: *Bürgerinitiativen: Sinn und Unsinn*, in: ders. u. a.: *Bürger initiativ*, Stuttgart
 — 1978: *Die neue Sensibilität des Bürgers*, in: B. Guggenberger/U. Kempf (Hrsg.): *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen
- Hahn, E., 1970: *Die theoretischen Grundlagen der Soziologie von Jürgen Habermas*, in: J. H. v. Heiseler u. a. (Hrsg.): *Die „Frankfurter Schule“ im Lichte des Marxismus*, Frankfurt a. M.
- Halstenberg, F., 1974: *Bund-Länder-Versuch einer längerfristigen Aufgabenanalyse*, in: *ZParl* 2/1974
- Hamm-Brücher, H., 1972: *Unfähig zur Reform? — Kritik und Initiativen zur Bildungspolitik*, München
- Harich, W., 1975: *Kommunismus ohne Wachstum? Babeuf und der Club of Rome. 6 Interviews mit Freimut Duve und Briefe an ihn*, Reinbek bei Hamburg

- Harnischfeger, H., 1969: Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Neuwied und Berlin
- Hättich, M., 1978: Bürgerinitiativen: Symptome der Verdrossenheit?, in: Sonde 1/1978
- Häußermann, H., 1977: Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung, Frankfurt/New York
- Hauß, V., 1977: Das schwedische Modell der öffentlichen Diskussion über Energiepolitik, Bonn — (Hrsg.), 1979: Energiediskussion in Europa, Villingen-Schwenningen
- Haußleiter, O., 1969: Verwaltungssoziologie. Gegenstand, Geschichte, Gegenwartsprobleme, Reihe Politik und Verwaltung, Heft 9, Baden-Baden
- Hegner, F., 1977: Entstehungsbedingungen von Bürgerinitiativen im Spannungsfeld von Bürger und Verwaltung, in: H. Matthöfer (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen
- Heinze, R. G., 1981: Neokorporatistische Strategien in Politikarenen und die Herausforderung durch neue Konfliktpotentiale, in: U. v. Alemann (Hrsg.): Neokorporatismus, Frankfurt/New York
- Hendler, R., 1979: Die Planungszelle als Instrument der Bürgerbeteiligung, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 25/1979
- Hengesbach, Th., 1979: Ziviler Ungehorsam und Demokratie. Überlegungen am Beispiel der Ökologie-Bewegung, Kassel-Bettenhausen
- Hennen, M., 1976: Krise der Rationalität — Dilemma der Soziologie. Zur kritischen Rezeption Max Webers, Stuttgart
- Hennis, W., 1970: Demokratisierung. Zur Problematik eines Begriffs, Köln/Opladen
 — 1976: Legitimität. Zu einer Kategorie bürgerlicher Gesellschaft, in: P. Graf Kielmansegg (Hrsg.): Legitimationsprobleme politischer Systeme, Opladen
 — 1977: Organisierter Sozialismus. Zum „strategischen“ Staats- und Politikverständnis der Sozialdemokratie, Stuttgart
- Hentig, H. v., 1975: Die Sache und die Demokratie. Drei Abhandlungen zum Verhältnis von Einsicht und Herrschaft, Frankfurt a. M.
- Hertle, W., Graswurzelrevolution in der Bundesrepublik? Ansätze einer Bewegung für gewaltfreie Gesellschaftsveränderung durch Selbstorganisation und Macht von unten, in: Vorgänge Nr. 31
- Herlyn, U., 1972: Innenstadterneuerung und Beteiligung der Betroffenen: Ein Versuch in Göttingen, in: L. Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover
- Herzog, D., 1973: Karrieren und politische Professionalisierung bei CDU/CSU, SPD und FDP, in: J. Dittberger/R. Ebbighausen (Hrsg.): Parteiensystem in der Legitimationskrise, Opladen
- Herzog, R., 1972: Möglichkeiten und Grenzen des Demokratieprinzips in der öffentlichen Verwaltung, in: Demokratie und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 50, Berlin
- Hettlage, R., 1979: Genossenschaftstheorie und Partizipationsdiskussion, Frankfurt/New York
- Hickel, R./Schmiege, G., 1975: Orientierung ohne Perspektive, in: Leviathan 2/1975
- Himmelman, G., 1977: Politische Ökonomie — Herkunft, Probleme, Ansätze: Eine Übersicht, in: C. Böhret (Hrsg.): Politik und Wirtschaft. Festschrift für Gerd v. Eynern (PVS Sonderheft 6/1977), Opladen
- Hirsch, J., 1970: Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System. Organisation und Grundlagen administrativer Wissenschaftsförderung in der BRD, Frankfurt a. M.
 — 1980: Der Sicherheitsstaat. Das „Modell Deutschland“, seine Krise und die neuen sozialen Bewegungen, Frankfurt a. M.

- Hirsch, J./Leibfried, S., 1971: Materialien zur Wissenschafts- und Bildungspolitik, Frankfurt a. M.
- Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer (Hrsg.), 1972: Demokratie und Verwaltung, Berlin
- Höbel, B./Seibert, U., 1973: Bürgerinitiativen und Gemeinwesenarbeit, München
- Hoffmann, P./Patellis, N., 1971: Demokratie als Nebenprodukt, Versuch einer öffentlichen Planung, München
- Hoffmann-Axthelm, D. u. a. (Hrsg.), 1978: Zwei Kulturen? Tunix, Mescalero und die Folgen, Berlin
- Hohmann, E., 1977: Bürger-Recht. Verfassungstheoretische Notizen zur Legalität von Bürgerinitiativen, in: Bürgerinitiativen/Bürgerprotest — eine neue Vierte Gewalt? (Kursbuch 50), Berlin
- Hollhnh, F., 1978: Partizipation und Demokratie. Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozeß?, Baden-Baden
- Hollstein, W., 1975: Der Hedonismus in den „Subkulturen“, in: Frankfurter Hefte, Sonderheft Jugend
— 1979: Die Gegengesellschaft. Alternative Lebensformen, Bonn
- Hondrich, K. O., 1972: Demokratisierung und Leistungsgesellschaft. Macht und Herrschaftswandel als sozioökonomischer Prozeß, Stuttgart
- Huber, J., 1980: Wer soll das alles ändern. Die Alternativen der Alternativbewegung, Berlin
- Hübner, E., 1976: Partizipation im Parteienstaat. Bürgerbeteiligung in Parteien und Wahlen, München
- Infratest Wirtschaftsforschung GmbH, 1980: Politischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland: Beiträge zur sozialpsychologischen Untersuchung des Extremismus, Stuttgart u. a.
- Inglehart, R., 1971: The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies. The American Political Science Review, Vol. LXV, 1971
— 1977: The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics, Princeton, N. J.
- Institut für Wohnen und Umwelt, o. J.: Anwaltsplanung, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.074
- Irlé, M., 1963: Soziale Systeme. Eine kritische Analyse der Theorie von formalen und informalen Organisationen, Göttingen
- Jacoby, H., 1969: Die Bürokratisierung der Welt, Neuwied und Berlin
- Jäger, W., 1973: Öffentlichkeit und Parlamentarismus. Eine Kritik an Jürgen Habermas, Stuttgart u. a.
- Jänicke, M., 1980: Zur Theorie des Staatsversagens, in: P. Grottian (Hrsg.): Folgen des reduzierten Wachstums für Politikfelder (PVS-Sonderheft 11/1980), Opladen
- Jesch, D., 1961: Gesetz und Verwaltung, Tübingen
- Jochimsen, R./Treuner, P., 1974: Staatliche Planung in der Bundesrepublik, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 9/1974
- John, P., 1979: Bedingungen und Grenzen politischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland am Beispiel der Entstehungs- und Entwicklungsphase von Bürgerinitiativen, München
- Jonas, F., 1974: Sozialphilosophie der industriellen Arbeitswelt, Stuttgart
- Jonas, H., 1979: Das Prinzip Verantwortung: Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation, Frankfurt a. M.

- Jungk, R./Mundt H. J. (Hrsg.), 1965: *Unserer Welt 1985*, München
- Kaack, H., 1981: *Die personelle Struktur des 9. Deutschen Bundestages — ein Beitrag zur Abgeordnetensoziologie*, in: *ZParl 2/1981*
- Kaiser, H.-R., 1977: *Staat und gesellschaftliche Integration. Zur Analyse und Kritik des Staatsbegriffs bei Jürgen Habermas und Claus Offe*, Marburg
- Kant, I., 1952: *Kritik der reinen Vernunft*, Phil. Bibl. Bd. 37 a, Hamburg
- Kaub, R., 1979: *Staatsverdrossenheit oder Unbehagen an den Parteien?*, Manuskript o. O., Mai 1979
- Kempen, E. O., 1975: *Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung*, Berlin
- Kempf, U./Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 1974: *Bürgerinitiativen — neue Formen politischer Beteiligung*, Bonn
- 1978: *Bürgerinitiativen — Der empirische Befund*, in: B. Guggenberger/U. Kempf (Hrsg.): *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen
- Kevenhörster, P., 1978: *Legitimationsdoktrinen und Legitimierungsverfahren in westlichen Demokratien. Zu Bestimmungsfaktoren und Defiziten der Systemlegitimierung*, in: P. Graf Kielmansegg/U. Matz (Hrsg.): *Die Rechtfertigung politischer Herrschaft: Doktrinen und Verfahren in Ost und West*, Freiburg
- Kewenig, W., 1973: *Planung im Spannungsverhältnis von Regierung und Verwaltung*, in *DÖV 1973*
- Kielmansegg, P. Graf v., 1971: *Legitimität als analytische Kategorie*, in *PVS 3/1973*
- 1977: *Volkssouveränität. Eine Untersuchung über die Bedingungen demokratischer Legitimität*, Stuttgart
- Kitschelt, H., 1980: *Parlamentarismus und ökologische Opposition*, in: R. Roth (Hrsg.): *Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen*, Frankfurt/New York
- Klages, H., 1978: *Anspruchsdynamik und Bürokratisierung*, in: H. Geißler (Hrsg.): *Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Gesellschaft und Wirtschaft*, Frankfurt a. M.
- Klatt, H., 1980: *Die Verbeamtung der Parlamente*, in: *beilage zur wochenzeitung das parlament B 44/1980*
- Kleinert, U. (Hrsg.), 1981: *Gewaltfrei widerstehen*, Reinbek bei Hamburg
- Klose, H.-U., 1975: *Die Unregierbarkeit der Städte*, in: *beilage zur wochenzeitung das parlament B 41/1975*
- Kmiecniak, P., 1976: *Wertstrukturen und Wertwandel in der Bundesrepublik Deutschland*, Göttingen
- Knapp, U., 1979: *Entwicklung und Stand der marxistischen Diskussion über den Staat in kapitalistischen Wirtschaftssystemen. Eine kritische Übersicht*, in: *ZfP 4/1979*
- Knoeringen, W. v. (Hrsg.), 1968: *Geplante Zukunft?*, Hannover
- König, H., 1977: *Dynamische Verwaltung. Bürokratie zwischen Politik und Kosten*, Stuttgart
- König, K., 1974: *Programmsteuerungen in komplexen Systemen*, in: *Die Verwaltung 2/1974*
- 1978: *Die Reform des öffentlichen Dienstes als Dilemma von Wissenschaft und Praxis*, in: C. Böhrer (Hrsg.): *Verwaltungsreformen und Politische Wissenschaft*, Baden-Baden
- Kodolitsch, P. v., 1975: *Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen. Ergebnisse einer Umfrage*, in: *Archiv für Kommunalwissenschaften 2/1975*
- Kranz, H., 1976: *Participatory Bureaucracy*, Lexington u. a.

- Kraushaar, W., 1978: Thesen zum Verhältnis von Alternativ- und Fluchtbewegung, in: ders. (Hrsg.): *Autonomie oder Getto? Kontroversen über die Alternativbewegung*, Frankfurt a. M.
- Krelle, W. E., 1978: Theoretische Grundlagen einer dem Gesamtwohl verpflichteten Wirtschafts- und Sozialpolitik, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.): *Theorie und Politik aus kritisch-rationaler Sicht*, Berlin, Bonn
- Küpper, J., 1977: *Die SPD und der Orientierungsrahmen '85*, Bonn-Bad Godesberg
- Kugele, D., 1978: *Der politische Beamte. Entwicklung, Bewährung und Reform einer politisch-administrativen Institution*, München
- Kurz, G., 1978: *Alternativ leben? Zur Theorie und Praxis der Gegenkultur*, Berlin
- Kurzawa, W., 1978: Problematische Aspekte des kritischen Rationalismus und die Rationalität politischen Handelns, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.): *Theorie und Politik aus kritisch-rationaler Sicht*, Berlin, Bonn
- Ladeur, K.-H., 1977: *Bürgerinitiativen — Vierte Gewalt? Eine verfassungspolitische Skizze*, in: Kursbuch 50, Berlin
- Lang, W., 1981: *Krisenmanagement durch Neo-Korporatismus. Das Modell Österreich*, in: PVS 1/1981
- Lange, R.-P. u. a. (Hrsg.), 1973: *Zur Rolle und Funktion der Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik und West-Berlin. Bericht der Forschungsgruppe an der FU Berlin*, in: ZParl 2/1973
- Lange, E./Luhmann, N., 1974: *Juristen — Berufswahl und Karrieren*, in: *Verwaltungsarchiv* 2/1974
- Langguth, G., 1976: *Die Protestbewegung in der Bundesrepublik Deutschland 1968—1976*, Köln
- Laski, H., 1945: *Revolutionäre Wandlungen in unserer Zeit*, Zürich
- Lau, Ch., 1975: *Theorien gesellschaftlicher Planung. Eine Einführung*, Stuttgart u. a.
- Laufer, H., 1970²: *Die demokratische Ordnung. Eine Einführung*, Stuttgart u. a.
- 1976: *System öffentlicher Aufgaben*, in: *Handwörterbuch des öffentlichen Dienstes*, Berlin
- 1979 a: *Bund und Länder*, in: ders. (Hrsg.): *Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland?*, München
- 1979 b: *Demokratie und Bürokratie*, in: P. C. Mayer-Tasch (Hrsg.): *Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft*, Freiburg
- 1981⁴: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*, München
- Lehmbruch, G., 1977: *Liberal Corporatism and Party Government*, in: *Comparative Political Studies*, vol 10, No 1, April
- 1979: *Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus*, in: U. v. Alemann/R. G. Heinze (Hrsg.): *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus*, Opladen
- Leibholz, G., 1967²: *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe
- Lenk, K., 1966: *Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion in der Bundesrepublik*, in: PVS 3/1966
- Lenz, R., 1979: *Der neue Typ*, in: J. Peters (Hrsg.): *Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen*, Berlin
- Lepper, M., 1976: *Das Ende eines Experiments. Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform*, in: *Die Verwaltung* 3/1976
- Leuenberger, Th./Schilling, R., 1977: *Die Ohnmacht des Bürgers. Plädoyer für eine nachmoderne Gesellschaft*, Frankfurt a. M.

- Lindblom, C. E., 1966: Zur Analyse-Methode in der staatlichen Wirtschaftspolitik, in: G. Gäfgen (Hrsg.): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln und Berlin 1966
- 1970: The Science of Muddling Through, in: L. C. Gawthrop (Hrsg.): The Administrative Process and Democratic Theory, Boston u. a.
- 1980: Jenseits von Markt und Staat. Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Stuttgart
- Lipset, S. M., 1968³: Some Social Requisites of Democracy, in: R. C. Macridis/B. E. Brown (eds.): Comparative Politics, Homewood
- Loewenstein, K., 1969: Verfassungslehre, Tübingen
- Löwenthal, R., 1974: Demokratie und Leistung. Zum Streit über Sinn, Ort und Grenzen einer „Demokratisierung“ gesellschaftlicher Bereiche, in: ders.: Sozialismus und aktive Demokratie. Essays zu ihren Voraussetzungen in Deutschland, Frankfurt a. M.
- 1979: Gesellschaftswandel und Kulturkrise. Zukunftsprobleme westlicher Demokratien, Frankfurt a. M.
- Lohmar, U., 1975: Das Hohe Haus. Der Bundestag und die Verfassungswirklichkeit, Stuttgart
- 1978: Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe, München
- Lorenz, H., 1972: Verwaltung in der Demokratie. Eine Einführung in die moderne Verwaltungswissenschaft, München
- Lührs, G. u. a. (Hrsg.), 1975: Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie, Berlin u. a.
- 1976: Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie II, Berlin u. a.
- 1978: Theorie und Politik aus kritisch-rationaler Sicht, Berlin, Bonn
- Luhmann, N., 1964: Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Berlin
- 1966: Theorie der Verwaltungswissenschaft. Bestandsaufnahme und Entwurf, Köln und Berlin
- 1971 a: Politische Planung, in: ders.: Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen
- 1971 b: Zweck — Herrschaft — System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers, in: ders.: Politische Planung, Opladen
- 1971 c: Systemtheoretische Argumentationen. Eine Entgegnung auf Jürgen Habermas, in: J. Habermas/N. Luhmann: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie — Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt a. M.
- 1971 e: Sinn als Grundbegriff der Soziologie, in: J. Habermas/N. Luhmann: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie — Was leistet die Systemforschung?, Frankfurt a. M.
- 1972³ a: Funktion und Kausalität, in: ders.: Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Opladen
- 1972³ b: Funktionale Methode und Systemtheorie, in: ders.: Soziologische Aufklärung, Opladen
- 1972³ c: Soziologie als Theorie sozialer Systeme, in: ders.: Soziologische Aufklärung, Opladen
- 1972³ d: Soziologie des politischen Systems, in: ders.: Soziologische Aufklärung, Opladen
- 1973: Zweckbegriff und Systemrationalität, Frankfurt a. M.
- 1975²: Legitimation durch Verfahren, Darmstadt und Neuwied
- 1975: Systemtheorie, Evolutionstheorie und Kommunikationstheorie, in: ders.: Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft, Opladen
- Lukes, R. (Hrsg.), 1977: Fünftes Deutsches Atomrechts-Symposium. Referate und Diskussionsberichte, Köln u. a.
- Mackensen, R./Balg, I., o. J.: Gemeinwesen im neuen Wohnquartier, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung und Städtebau, Heft Nr. 03/70
- Macpherson, C. B., 1973: Democratic Theory: Essays in Retrieval, Oxford

- Magee, B., 1975: Kritischer Rationalismus — Eine Unterhaltung mit Karl Popper, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.): Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie, Berlin u. a.
- Mannheim, K., 1929: Ideologie und Utopie, Bonn
— 1970: Freiheit und geplante Demokratie, Köln und Opladen,
- Martin, R. C., 1965²: Grass Roots. Rural Democracy in America, New York
- Mayer-Tasch, P. C., 1976: Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Reinbek bei Hamburg
— 1977: Bürgerinitiativen und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz. Ein Beitrag zur Rechtsproblematik von Bürgerinitiativen, in: H. Matthöfer (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen
- Mayntz, R., 1968: Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie, in: dies. (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln u. a.
— 1972⁹: Soziologie der Organisation, Reinbek
— 1975: Legitimacy and the Directive Capacity of the Political Systems, in: L. Lindberg et al. (eds.): Stress and Contradiction in Modern Capitalism, Massachusetts u. a.
— 1978: Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg/Karlsruhe
- Mayntz, R./Scharpf, F. W., 1973: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: dies. (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München
- Mayo, E., 1933: The Human Problems of Industrial Civilisation, New York
- McTaggart, D., 1980: Unternehmen Greenpeace. Fahrt in den Atompilz, Berlin
- Meadows, D. u. a., 1973: Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit, Reinbek
- Mechtersheimer, A., 1977: Rüstung und Politik in der Bundesrepublik — MRCA Tornado. Geschichte und Funktion des größten westeuropäischen Rüstungsprogramms, Bad Honnef
- Menke, Glückert, P., 1975: Bürgeranwälte. Beamte von morgen, Stuttgart
— 1978: Grüner Protest — Zeichen der Parteienverdrossenheit?, in beilage zur wochenzeitung das parlament B 11/1978
- Merikoski, V., 1973: The Politicization of Public Administration, in: Revue Internationale des Sciences Administratives 3/1973
- Meurer, B., 1974: Mensch und Kapitalismus bei Max Weber. Zum Verhältnis von Soziologie und Wirklichkeit, Berlin
- Meyer, N./Petersen, H./Sörensen, V., 1979: Aufruhr der Mitte. Modell einer künftigen Gesellschaftsordnung, Hamburg
- Meyer, P., 1962: Die Verwaltungsorganisation, Göttingen
- Mez, L., 1977: Bürgerprotest und Theorie. Thesen über ungelöste Aufgaben der sozialistischen Bewegung, in: Kursbuch 50, Berlin
- Mez, L./Wolter, U. (Hrsg.), 1980: Die Qual der Wahl. Ein Wegweiser durch die Parteienlandschaft zur Bundestagswahl 1980, Berlin
- Milbrath, L. W., 1965: Political Participation, Chicago
- Mommsen, W., 1972: Vom liberalen erfassungsstaat zur plebiszitären Führerdemokratie, in: D. Käsler (Hrsg.): Max Weber. Sein Werk und seine Wirkung, München
— 1974: Max Weber. Gesellschaft, Politik und Geschichte, Frankfurt a. M.
- Morkel, A., 1967: Politik und Wissenschaft, Hamburg

- Morstein-Marx, F., 1959: Einführung in die Bürokratie. Eine vergleichende Untersuchung über das Beamtentum, Neuwied
- Moths, E./Wulf-Mathies, M., 1973: Des Bürgers teure Diener. Bürokratie ohne Leistungszwang — Eine empirische Untersuchung über die Voraussetzungen für eine Reform von Regierung und Verwaltung, Karlsruhe
- Müller, E.-P., 1974: Jungsozialisten — Zwischen Reform und Revolution, Köln
— Zwischen Pluralismus und Zwei-Klassenmodell, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 11/1977
- Müller, M., 1974: Repräsentativerhebung: Einführung plebiszitärer Elemente in die Verfassungsordnung der Bundesrepublik?, in ZParl 2/1974
- Müller, N., 1979: Empirische Herrschaftstheorie. Zur Beziehung zwischen Kontextdifferenzierungen, politischer Herrschaft und politischer Sozialisation, Opladen
- Müller, W./Nimmermann, P., 1973: Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. Texte und Dokumente, München
- Murphy, D. u. a., 1979: Protest. Grüne, Bunte und Steuerrebelln. Ursachen und Perspektiven, Reinbek
- Murswieck, A., 1975: Regierungsreform durch Planungsorganisation, Opladen
- Myrdal, G., 1965: Das Wertproblem in der Sozialwissenschaft, Hannover
- Narr, W.-D., 1980: Zum Politikum der Form, in: Leviathan 2/1980
- Narr, W.-D./Scheer, H./Spöri, D., 1979: SPD — Staatspartei oder Reformpartei?, München
- Naschold, F., 1972: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, in: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971 (PVS-Sonderheft 4/1972), Opladen
- Naumann, H.-G., 1972: Partizipationsversuch Münchener Forum, in: L. Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover
- Nelles, W., 1975: Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 7/1975
- Nelles, W./Oppermann, R. (Hrsg.), 1980: Partizipation und Politik, Göttingen
- Novy, K., 1980: Administrierter Zwangskonsum, in: Leviathan 3/1980
- Nuscheler, F., 1979: Regierung auf Vereinbarung der „neuen Stände“? Diskussion und Befund des Korporatismus in Großbritannien, in: ZParl 4/1979
- Oeser, K., 1974: Progressive und reaktionäre Bürgerinitiativen, in: S. Haffner u. a.: Bürger initiativ, Stuttgart
— Politische Strömungen in der „Ökologie-Bewegung“, in: R. Brun (Hrsg.): Der grüne Protest. Herausforderung durch die Umweltparteien, Frankfurt a. M.
- Offe C., 1972 a: Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, in: ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M.
— 1972 b: Demokratische Legitimation der Planung, in: ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M.
— 1972 c: Tauschverhältnis und politische Steuerung. Zur Aktualität des Legitimationsproblems, in: ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt a. M.
— 1973: „Krisen des Krisenmanagements“. Elemente einer politischen Krisentheorie, in: M. Jänicke (Hrsg.): Herrschaft und Krise, Opladen

- 1974: Rationalitätskriterien und Funktionsprobleme politisch-administrativen Handelns, in: *Leviathan* 3/1974
 - 1975 a: Überlegungen und Hypothesen zum Problem der politischen Legitimation (Manuskript zum Kongreß der DVPW), Duisburg
 - 1975 b: Berufsausbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik Frankfurt a. M.
 - 1975 c: Bildungssystem, Beschäftigungssystem und Bildungspolitik — Ansätze zu einer gesamtgesellschaftlichen Funktionsbestimmung des Bildungswesens, in: *Deutscher Bildungsrat: Bildungsforschung, Probleme — Perspektiven — Prioritäten. Teil 1: Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 50, Stuttgart*
 - 1979: „Unregierbarkeit“ Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: J. Habermas (Hrsg.): *Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“*, Frankfurt a. M.
 - 1980 a: Politische Legitimation durch Mehrheitsentscheidungen? (Vortragsmanuskript für die Konferenz „La democrazia e il principio di maggioranza“, Aloisianum, Gallarate, 26.—28. September 1980)
 - 1980 b: Konkurrenzpartei und kollektive politische Identität, in: R. Roth (Hrsg.): *Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen*, Frankfurt/New York
- Offe, C./Ronge, V., 1976: Thesen zur Begründung des Konzepts des „Kapitalistischen Staates“ und einer materialistischen Politikforschung, in: C. Pozzoli (Hrsg.): *Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns. Zehn Thesen*, Frankfurt a. M.
- Paetie, L. R., 1972: Überlegungen zur Anwaltsplanung, in: L. Lauritzen (Hrsg.): *Mehr Demokratie im Städtebau*, Hannover
- Pareto, V., 1970: *La Transformation de la Démocratie. œuvres complètes. Bd. XIII*, Genf
- Pelinka, A., 1978: *Bürgerinitiativen — gefährlich oder notwendig?* Freiburg/Würzburg
- Peters, H., 1949: *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin u. a.
- Peters, J., 1978: Faschismus — Nein Danke, in: H. Ahlborn/U. Richtsteiger (Hrsg.): *Grüne/Bunte Listen: Höhenflug mit Bauchlandung? Materialien zur Diskussion*, Frankfurt
- (Hrsg.), 1979: *Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen*, Berlin
- Pflaumer, H., 1972: Öffentlichkeit und Verwaltung in München, in: L. Lauritzen (Hrsg.): *Mehr Demokratie im Städtebau*, Hannover
- Plitzko, A. (Hrsg.), 1964: *Planung ohne Planwirtschaft (Frankfurter Gespräch mit der List-Gesellschaft 7.—9. Juni 1963)*, Tübingen
- Polin, R., 1967: *Analyse Philosophique de l'Idée de Légitimité*, in: *L'idée de légitimité*, ed. Institut International de Philosophie Politique, Paris
- Pollak, M., 1980: Zwischen Verweigerung und Partizipation. Einige Thesen zur politischen Zukunft der Umweltschutzbewegung, in: W. Nelles/R. Oppermann (Hrsg.): *Partizipation und Politik*, Göttingen
- Popper, K. R., 1957: *Der Zauber Platons*, Bern
- 1965: *Das Elend des Historizismus*, Tübingen
 - 1970: *Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, Bd. 2: Falsche Propheten*, Bern
 - 1975: *Utopie und Gewalt*, in: G. Lührs u. a. (Hrsg.): *Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie*, Berlin u. a.
 - 1976: *Logik der Forschung*, Tübingen
- Püttner, G., 1980: *Partizipation der Bürger in der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland*, in: G. Brunner u. a.: *Politische Systeme in Deutschland*, Berlin
- Putnam, R., 1976: *Die politischen Einstellungen der Ministerialbeamten in Westeuropa*, in: *PVS* 1/1976

- Quaritsch, H.: 1980: Zur Entstehung der Theorie des Pluralismus, in: *Der Staat* 1/1980
- Radtke, G., 1976: Teilnahme an der Politik. Bestimmungsgründe der Bereitschaft zur politischen Partizipation, Düsseldorf
- Radtke, G./Veiders, W., 1975: Bestimmungsgründe politischer Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitsvorlage für den wissenschaftlichen Kongreß 1975 der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft
- Rammstedt, O., 1970: Partizipation und Demokratie, in: *ZfP* 4/1970
 — 1977: Soziale Bewegung — Modell und Forschungsperspektiven, in: H. Matthöfer (Hrsg.): *Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen*, Villingen
 — 1978: Soziale Bewegung, Frankfurt a. M.
 — 1980: Die Bürgerinitiativbewegung unter Ideologisierungszwang, in: V. Hauff (Hrsg.): *Bürgerinitiativen in der Gesellschaft*, Villingen
- Raschke, J.: Politik und Wertwandel in der westlichen Demokratie, in: *beilage zur wochenzeitung das parlament* B 36/1980
- Rasehorn, Th., 1975: Bürgerinitiativen und Gemeinwohl, in: D. v. Posser und R. Wassermann (Hrsg.): *Freiheit in der sozialen Demokratie*, Karlsruhe
- Recktenwald, H. C. (Hrsg.), 1970: *Nutzen-Kosten-Analyse und Programmbudget. Grundlage staatlicher Entscheidung und Planung*, Tübingen
- Redaktionskollektiv „Traumstadt“, 1979: Zur Stadtflucht tendenz mancher politisch frustrierter Spontis, in: J. Peters (Hrsg.): *Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen*, Berlin
- Rich, R. C., 1980: A Political-Economy Approach to the Study of Neighborhood Organisations, in: *The American Journal of Political Science*, Vol. 24, No 4, November
- Riedl, G., 1973: Mitwirkung des Bürgers an der städtebaulichen Planung, in: *Der Städtetag* 1973
- Robertson, J./Lewallen, J., 1975: *The Grass Roots Primer*, San Francisco
- Rodenstein, M., 1974: Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: R. Emenlauer u. a.: *Die Kommune in der Staatsorganisation*, Frankfurt a. M.
 — 1978: *Bürgerinitiativen und politisches System. Eine Auseinandersetzung mit soziologischen Legitimationstheorien*, Lahn-Gießen
- Ronge, V., 1974: Der „politökonomische Ansatz“ in der Verwaltungsforschung, in: P. Grottian/A. Murswieck (Hrsg.): *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg
 — (Hrsg.), 1980: *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*, Frankfurt a. M./New York
- Ronge, V./Schmiege, G. (Hrsg.), 1971: *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München
- Roos, L., 1969: *Demokratie als Lebensform*, München u. a.
- Rose, G., 1970: *Konvergenz der Systeme. Legende und Wirklichkeit*, Köln
- Roth, W. (Hrsg.), 1971: *Kommunalpolitik — für wen? Arbeitsprogramm der Jungsozialisten*, hrsg. im Auftrag der Kommunalpolitischen Konferenz der Jungsozialisten, Frankfurt a. M.
- Rucht, D., 1979: *Parlament und Regierung*, in: H. Laufer (Hrsg.): *Verfassungsreform in der Bundesrepublik Deutschland?*, München
 — 1980: *Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung*, München
 — 1981: *Bürgerinitiativen als Teil einer intermediären politischen Kultur*, in: *Journal für Sozialforschung* (Wien) 4/1981

- 1982: Unkonventionelle Verbände? — Bürgerinitiativen zwischen Protest und Integration, in: Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium 1/1982
- Rüdiger, W., 1980: Bürgerinitiativen im Umweltschutz. Eine Bestandsaufnahme der empirischen Befunde, in: V. Hauff (Hrsg.): Bürgerinitiativen in der Gesellschaft, Villingen-Schwenningen
- Russel, B., 1919: Einführung in die mathematische Philosophie. Darmstadt, Genf. o. J.
- Sarcinelli, U., 1979: Das Staatsverständnis der SPD. Ein Beitrag zur Analyse des sozialdemokratischen Staatsverständnisses auf der Grundlage der SPD-Programm- und -Grundsatzdiskussion in den Jahren 1969 bis 1975, Meisenheim am Glan
- Sattler, M. J., 1979: Demokratie in den Stadtteilen, in ZfP 3/1979
- Scharpf, F. W., 1970: Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz
- 1973 a: Das Langzeitprogramm — Ein Ritt auf dem Papiertiger?, in: Neue Gesellschaft 3/1979
- 1973 b: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie, Frankfurt a. M.
- 1973 c: Fallstudien zu Entscheidungsprozessen in der Bundesregierung, in: R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München
- 1976: Theorie der Politikverflechtung, in: ders./B. Reissert/F. Schnabel: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg
- Scharpf, F. W./ Reissert B./Schnabel F. (Hrsg.), 1977: Politikverflechtung II, Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg
- Schatz, H., 1973: Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: R. Mayntz/F. Scharpf (Hrsg.): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München
- Schelsky, H., 1961: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, Köln und Opladen
- 1973: Systemüberwindung, Demokratisierung und Gewaltenteilung, München
- 1975²: Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen, Opladen
- 1976: Der selbständige und der betreute Mensch, Stuttgart
- Scheuch, E. K., 1978: Die Selbsttäuschung der Bürokratie, in: H. Geißler (Hrsg.): Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt a. M. u. a.
- Scheuner, U., 1973: Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen
- Schluchter, W., 1980: Rationalismus der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber, Frankfurt a. M.
- Schmid, G./Treiber, H., 1975: Bürokratie und Politik, München
- Schmidt, M. G., 1978: Die Politik der „inneren Reformen“ in der Bundesrepublik Deutschland seit 1969, in: Ch. Fenner/U. Heyder/J. Strasser (Hrsg.): Unfähig zur Reform? Eine Bilanz der inneren Reformen seit 1969, Köln/Frankfurt a. M.
- Schmidt-Salzer, J., 1968: Der Beurteilungsspielraum der Verwaltungsbehörden: Zum Verhältnis zwischen Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, Berlin
- Schneider, H., 1979: Länderparlamentarismus in der Bundesrepublik, Opladen
- Schnur, R., 1966: Die Institutionalisierung der Verwaltungswissenschaft, in: H. v. der Groeben/R. Schnur/F. Wagners: Über die Notwendigkeit einer neuen Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden

- Schöne, S., 1968: Von der Reichskanzlei zum Bundeskanzleramt. Eine Untersuchung zum Problem der Führung und Koordination in der jüngeren deutschen Geschichte, Berlin
- Scholler, H., 1969: Die Interpretation des Gleichheitssatzes als Willkürverbot oder als Gebot der Chancengleichheit, Berlin
- Schumacher, H. G., 1978: Verhältnis des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz zu den Umwelparteien, in: R. Brun (Hrsg.): Der grüne Protest, Herausforderung durch die Umwelparteien. Frankfurt a. M.
- Schumpeter, J., 1975⁴: Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, München
- Schwendter, R., 1978: Theorie der Subkultur. Neuausgabe mit einem Nachwort, sieben Jahre später, Frankfurt a. M.
- Schwartzberg, R.-G., 1980: Politik als Showgeschäft. Moderne Strategien im Kampf um die Macht, Düsseldorf, Wien
- Seeler, W./Spille, R., o. J.: Bürgerbeteiligung an der Stadtentwicklungsplanung und im Wohnbereich, hrsg. v. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Heft Nr. 03.056
- Seemann, K., 1980: Die Politisierung der Ministerialbürokratie in der Parteiendemokratie als Problem der Regierbarkeit, in: Die Verwaltung 2/1980
- Self, P., 1973: „Hochtrabender Unsinn“: Die Kosten-Nutzen-Analyse und die Roshill-Kommission, in: F. Naschold/W. Vöth (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen
- Shonfield, A., 1968: Geplanter Kapitalismus, Köln und Berlin
- Siedentopf, H., 1973: Funktion und allgemeine Rechtsstellung — Analyse der Funktionen des öffentlichen Dienstes, in: Studienkommissionen für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Band 8, Baden-Baden
- Simon, H. A., 1957²: Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Process in Administrative Organization, New York
- Simon, H. A./Smithburg, D. W./Thompson, V. A., 1967¹¹: Public Administration, New York
- Smith, M. P./Borghorst, H., 1979: Strategien der Stadtanierungseliten in den USA und in der Bundesrepublik, in: ZParl 2/1979
- Sontheimer, K., 1967: Studenten auf Kollisionskurs, in: Merkur August 1967
 — 1976: Das Elend unserer Intellektuellen, Hamburg
 — 1977: Bürgerinitiativen, in: ders./H. Röhring (Hrsg.): Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München
 — 1979: Die verunsicherte Republik, München
- Sontheimer, K./Bleek, W., 1973: Abschied vom Berufsbeamtentum? Perspektiven einer Reform des öffentlichen Dienstes in der Bundesrepublik Deutschland, München
- Spaemann, R., 1977: Zur Kritik der politischen Utopie, Stuttgart
 — 1979: Technische Eingriffe in die Natur als Problem der politischen Ethik, in: Scheidewege. Vierteljahresschrift für skeptisches Denken 4/1979
- SPD-Vorstand (Hrsg.), 1975: Zweiter Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975—1985, Bonn
- Specht, H., 1973: Disruptive Taktiken in der Gemeinwesenarbeit, in: W. Müller/P. Nimmermann (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit. Texte und Dokumente, München
- Spinner, H., 1978: Popper und die Politik, Berlin—Bonn
- Stang, C., 1978: Die Gemeindegebietsreform — ein Rückschlag für die Demokratie?, München

- Steffani, W., 1969: Über die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: K. Kluxen (Hrsg.): *Parlamentarismus, Köln und Berlin*
- 1980: *Pluralistische Demokratie: Studien zur Theorie und Praxis*, Opladen
- Steffen, J., 1974: *Krisenmanagement oder Politik?* Reinbek bei Hamburg
- Sternstein, W., 1978: Brauchen wir eine Grüne Partei? in: *Kritik* Nr. 16
- 1979: Sabotage gegen Atomkraftwerke? in: J. Peters (Hrsg.): *Alternativen zum Atomstaat. Das bunte Bild der Grünen*, Berlin
- 1980: Bürgerinitiativen als vierte Gewalt? Wie Bürgerinitiativen sich selbst verstehen, in: V. Hauff (Hrsg.): *Bürgerinitiativen in der Gesellschaft*, Villingen
- Stöss, R., 1979: *Konservative Aspekte der Ökologie- bzw. Alternativbewegung*, in: *Ästhetik und Kommunikation* 36/1979
- 1980: Vom Nationalismus zum Umweltschutz. Die Deutsche Aktionsgemeinschaft/Aktionsgemeinschaft Unabhängiger Deutscher im Parteiensystem der Bundesrepublik, Opladen
- Strauß, F. J., 1976: Das Verhältnis von Programm und Pragmatismus in der politischen Praxis, in: *beilage zur wochenzeitung das parlament* B 32/33/1976
- Strasser, J., 1977: *Die Zukunft der Demokratie. Grenzen des Wachstums — Grenzen der Freiheit*, Reinbek bei Hamburg
- 1979: *Grenzen des Sozialstaats? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise*, Frankfurt a. M.
- Strasser, J./Traube, K., 1981: *Die Zukunft des Fortschritts. Der Sozialismus und die Krise des Industrialismus*, Bonn
- Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, 1973: *Bericht der Kommission*, Baden-Baden
- Sultan, H., 1955: *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie*, in: ders./W. Abendroth: *Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie*, Hannover und Frankfurt
- Tallert, H., 1979: Die Öko-Bewegung — ein etablierter Störfaktor im Parteiensystem?, in: *beilage zur wochenzeitung das parlament* B 25/1979
- 1980: Eine grüne Gegenrevolution. Aspekte der ökologischen Bewegung, Frankfurt a. M./Berlin
- Tenbruck, F. H., 1972: *Zur Kritik der planenden Vernunft*, Freiburg/München
- Teubner, G., 1979: *Neo-korporatistische Strategien rechtlicher Organisationssteuerung: Staatliche Strukturvorgaben für die gesellschaftliche Verarbeitung politischer Konflikte*, in: *ZParl* 4/1979
- Thaysen, U., 1976: *Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen
- 1978: Bürgerinitiativen, Parlamente und Parteien in der Bundesrepublik. Eine Zwischenbilanz (1977), in: B. Guggenberger/U. Kempf (Hrsg.): *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, Opladen
- 1979: *Grenzzlinien der Regierbarkeit 1974—1979*, in: *beilage zur wochenzeitung das parlament* B 20/1979
- 1980: Stellung der Parteien zu den Beteiligungsmöglichkeiten und Beteiligungsformen der Bürgerinitiativen, in: V. Hauff (Hrsg.): *Bürgerinitiativen in der Gesellschaft*, Villingen-Schwenningen
- Thieme, W., 1967: *Verwaltungslehre Köln u. a.*
- Timmermann, M., 1977: *Effizienz in der öffentlichen Verwaltung*, in: *Verwaltungsarchiv* 4/1977
- Ullrich, G., 1980: Poppers politische Ethik des „Negativen Utilitarismus“ und seine Folgen, in: *ZfP* 3/1980

- Ullrich, O., 1977: Technik und Herrschaft, Frankfurt a. M.
- Umweltbundesamt, 1978: Bürger im Umweltschutz, Nichtstaatliche Umweltschutzorganisationen und Bürgerinitiativen Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin
- Varain, H. J., 1964: Die Bedeutung des Mehrheitsprinzips im Rahmen unserer politischen Ordnung, in: ZfP 3/1964
- Verba, S./Nie, N., 1972: Participation in America, Political Democracy and Social Equality, New York
- Vieregge, H. von, 1975: Technostruktur und Partizipation, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 7/1975
- Vilmar, F., 1973: Strategien der Demokratisierung, 2 Bde., Darmstadt und Neuwied
— 1977: Elemente einer integralen Theorie der Partizipation, in: H. Matthöfer (Hrsg.): Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen
- Vitzthum, W. Graf, 1979: Parlament und Planung. Zur verfassungsrechtlichen Zuordnung der Funktionen von Bundesregierung und Bundestag bei der politischen Planung, Baden-Baden
- Voegelin, E., 1972: Max Weber zwischen Anschluß und Neubeginn, in: D. Käsler (Hrsg.): Max Weber. Sein Werk und seine Wirkung, München
- Voigt, K. D., 1980: Die Logik der Ablehnung des Mehrheitsprinzips. Entgegnung auf Claus Offe, in: L. Mez/U. Wolter (Hrsg.): Die Qual der Wahl. Ein Wegweiser durch die Parteienlandschaft zur Bundestagswahl 1980, Berlin
- Waterkamp, R., 1970: Futurologie und Zukunftsplanung, Stuttgart u. a.
— 1974: Politische Leitung und Systemveränderung, Köln/Frankfurt
— 1978: Handbuch politische Planung, Opladen
- Weber, M., 1966: Staatssoziologie, hrsg. v. J. Winckelmann, Berlin
— 1968³: Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, hrsg. v. J. Winckelmann, Tübingen
— 1972⁵: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. revid. Aufl., hrsg. v. J. Winckelmann, Tübingen
— 1972: Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie I, Tübingen
- Weihe, U., 1976: Ein systemtheoretischer Begriff von Demokratie, in: V. Ronge/U. Weihe (Hrsg.): Politik ohne Herrschaft? Antworten auf die systemtheoretische Neutralisierung der Politik, München
- Weinrich, H., 1973: System, Diskurs, Didaktik oder die Diktatur des Sitzfleisches, in: F. Maciejewski (Hrsg.): Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie (Supplement Bd. 1), Frankfurt a. M.
- Wellstone, P., 1978: How the Rural Poor Got Power — Narrative of a Grass Roots Organizer, Amherst
- Wender, A., 1976: Planung als „Vierte Gewalt“. Die Rolle des Parlaments im Prozeß der politischen Planung, München
- Wenke, K. E./Zilleßen, H. (Hrsg.), 1978: Verzichten oder Verändern. Auf der Suche nach Alternativen für eine menschliche Gesellschaft, Opladen
- Werner, R., 1975: Soziale Indikatoren und politische Planung, Reinbek bei Hamburg
- Widmaier, H. P. 1976: Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat, Reinbek
- Wildavsky, A., 1970: The Political Economy of Efficiency, in: L. C. Gawthrop (Hrsg.): The Administrative Process and Democratic Theory, Boston u. a.
- Willke, H., 1979: Zur Integrationsfunktion des Staates. Die Konzertierte Aktion als Paradigma, in: PVS 3/1979

- Willms, B., 1973: Kritik und Politik. Jürgen Habermas oder das politische Defizit der „Kritischen Theorie“, Frankfurt a. M.
- Wittkämper, G., 1971: Die Bundeswehrplanung im Bundesverteidigungsministerium, in: Die Verwaltung 1/1971
- Württemberg, Th. jun., 1977: Bürokratie und politische Führung, in: Th. Leuenberger/K.-H. Ruffmann (Hrsg.): Bürokratie. Motor oder Bremse der Entwicklung, Bern u. a.
- 1979: Staatsrechtliche Probleme politischer Planung, Berlin
- Zeidler, W., 1974: Der Standort der Verwaltung in der Auseinandersetzung um das Demokratieprinzip, in: H.-J. v. Oertzen (Hrsg.): „Demokratisierung“ und Funktionsfähigkeit der Verwaltung, Berlin u. a.
- Ziegler, J., 1974: Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung. Situation und Überlegungen zur weiteren Entwicklung, Würzburg
- Zilleßen, H., 1974: Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: beilage zur wochenzeitung das parlament B 12/1974
- Zimpel, G., 1972 a: Politische Beteiligung, in: A. Görlitz (Hrsg.): Handlexikon Politikwissenschaft, Reinbek bei Hamburg
- 1972 b: Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart
- Zinn, K. G., 1977: Investitionslenkung — Traditionelles Konzept für die traditionelle Krise, in: C. Böhrer (Hrsg.): Politik und Wirtschaft (PVS Sonderheft 8/1977), Opladen

* Abkürzungen:

- DÖV Die Öffentliche Verwaltung
 DVBl Deutsche Verwaltungsblätter
 PVS Politische Vierteljahresschrift
 ZfP Zeitschrift für Politik
 ZfS Zeitschrift für Soziologie
 ZParl Zeitschrift für Parlamentsfragen

Personenregister

- Abromeit, Heidrun; 119, 270
Adenauer, Konrad; 73
Aderhold, Dieter; 261
Adorno, Theodor W.; 14
Agnoli, Johannes; 172
Ahlborn, Helmut; 285, 288
Albert, Hans; 262
Albrecht, Reinhardt; 49
Aleman, Ulrich v.; 131 f., 160, 193, 278, 282
Allerbeck, Klaus; 278
Almond, Gabriel; 275
Andritzky, Walter; 233, 275, 285 ff.
Apel, Karl O.; 258
Armbruster, Bernt; 282
Armin, Herbert v.; 104
Arnstein, Sherry A.; 191
Aron, Raymond; 26, 263
- Baars, Bodo; 121, 123, 273
Badura, Bernhard; 267
Bahr, Hans-Eckhard; 175
Balg, Ilse; 283
Ballestrem, Karl G.; 259
Barbarino, Otto; 103, 274
Barnes, Samuel H.; 278
Bauer, Eckart; 191
Bebermayer, Hartmut; 76 f., 80, 82
Beer, Wolfgang; 287
Bell, Daniel; 259
Bendix, Reinhard; 262
Bentham, Jeremy; 265
Bentley, Arthur; 157
Berger, Brigitte; 180, 183 ff.
Berger, Peter; 180, 183 ff.
Bermbach, Udo; 242
Beyme, Klaus v.; 166, 169, 250, 275
Bilstein, Helmut; 284
Blankenburg, Erhard; 126
Bleek, Wilhelm; 19 f., 115, 125
Böckenförde, Ernst-Wolfgang; 161, 168
Boer, Jo; 193
Böhret, Carl; 130, 173
Bohne, Eberhard; 116
Bolte, Karl M.; 88
Bombach, Gottfried; 268
Borghorst, Hermann; 195, 200, 280
Borsdorf-Ruhl, Barbara; 230, 284 f., 287
Bosetzky, Horst; 119
- Bosse, Hans; 263
Bossel, Hartmut; 241, 246
Bracher, Karl D.; 258
Brand, Karl-Werner; 208, 243
Brandt, Willy; 74, 76, 80, 176 f., 215, 280
Brech, Joachim; 283
Brecht, Arnold; 260
Brückner, Peter; 172
Brümerhoff, Dieter; 116
Bücker-Gärtner, Heinz; 20
Bülck, Hartwig; 24 f.
Buro, Andreas; 246
Buse, Michael; 11, 124, 191 ff., 197, 261, 278
- Carson, Rachel; 215
Carter, Billy; 272
Closets, Francois de; 127
Commoner, Barry; 215, 285
Conradt, David; 278
Coser, Lewis; 278
- Dagtoglou, Prodomos; 122
Dahl, Robert; 157, 164
Dahrendorf, Ralf; 5, 168, 279 f.
Davidoff, Paul; 191
de Gaulle, Charles; 176
Deppe, Frank; 270
Derlien, Hans-Ulrich; 116 f., 128
Dewey, John; 264
Dewitz, Dina v.; 20, 261
Dienel, Peter; 196 ff., 283
Dietzel, Gottfried; 260
Dobb, Maurice; 160
Döbert, Rainer; 110
Downs, Anthony; 19
Duppré, Fritz; 262
Duve, Freimut; 187, 282
Dyson, Kenneth; 24
- Ebert, Theodor; 222, 284 ff.
Edelmann, Murray; 153, 164
Ehmke, Horst; 76, 80 ff., 271
Eichhorn, Peter; 116, 120, 273
Ellwein, Thomas; 125, 129, 173, 232, 259, 282
Enzensberger, Hans M.; 214
Eppler, Erhard; 8, 187, 243, 282
Erhard, Ludwig; 72, 74, 258
Eschenburg, Theodor; 261

- Esser, Josef; 161
 Etzioni, Amitai; 14, 56, 264, 266, 275
 Eucken, Walter; 72 f.
- Fach, Wolfgang; 161, 268, 278
 Faßbinder, Helga; 242
 Fetscher, Iring; 259
 Feyerabend, Paul; 49
 Flechtheim, Ossip K.; 275
 Flohr, Heiner; 82, 269
 Forsthoff, Ernst; 17, 18, 21, 27, 259, 260
 Fraenkel, Ernst; 156, 159, 167
 Frank, Dietrich; 103
 Friedrich, Carl J.; 256, 258, 261
 Friedrich, Peter; 120, 273
 Fromm, Erich; 8, 225
 Funke, Rainer; 120
- Gablentz, Otto von der; 260
 Gabriel, Karl; 114
 Gäfgen, Gérald; 273
 Galbraith, John K.; 26
 Gandhi, Mahatma; 48, 222
 Gartner, Alan; 18
 Geißler, Heinrich; 163
 Glastetter, Werner; 73
 Glazer, Nathan; 182
 Glotz, Peter; 83, 281
 Gorz, André; 186 f., 270
 Gotthold, Jürgen; 172
 Gournay, Bernard; 259
 Gournay, Vincent de; 115
 Grauhan, Rolf-Richard; 22, 261, 274, 285 f.
 Grebing, Helga; 281
 Greenhouse, Samuel M.; 273
 Greiff, Rainer; 283
 Greiffenhagen, Martin; 281
 Greiffenhagen, Sylvia; 281
 Greven, Michael; 98
 Groeben, Hans v. der; 19 f., 260
 Gronemeyer, Reiner; 173
 Großhans, Hartmut; 195
 Grossmann, Heinz; 204, 284
 Grottian, Peter; 82, 102, 107, 271
 Grube, Frank; 103 f., 170, 269
 Gruhl, Herbert; 215, 219, 243, 257, 279, 285
 Guggenberger, Bernd; 141, 147, 201, 209, 220, 250, 282, 284
- Haber, S.; 270
 Habermas, Jürgen; 10, 17, 45, 56 ff., 66 f., 94, 99, 113, 131, 134, 136, 138 f., 149 ff., 165, 180, 183, 258, 265 ff., 275, 277
- Haeckel, Ernst; 241
 Hättich, Manfred; 203
 Häußermann, Hartmut; 99, 271
 Haffner, Sebastian; 242, 245, 276
 Hahn, Erich; 267
 Halstenberg, Friedrich; 78, 269
 Hamm-Brücher, Hildegard; 104
 Harich, Wolfgang; 257
 Harnischfeger, Horst; 72
 Hauff, Volker; 108, 235
 Haußleiter, Otto; 19 f., 115, 259 f.
 Hegel, Georg F. W.; 56, 58
 Hegner, Friedhart; 201, 205, 209
 Heinze, Rolf G.; 160, 162
 Hendl, Reinhard; 190, 192 f., 198, 200
 Hengesbach, Theo; 222
 Hennen, Manfred; 263
 Hennis, Wilhelm; 85, 113, 132, 135 ff., 151, 188, 258, 276
 Hentig, Hartmut v.; 279
 Herlyn, Ulfert; 195
 Herzog, Dietrich; 167
 Herzog, Roman; 123
 Hettlage, Robert; 132
 Hickel, Rudolf; 84, 285
 Himmelmann, Gerhard; 270, 272
 Hirsch, Joachim; 95, 98 f., 100, 162, 260, 270
 Hoffmann, Gunter; 279
 Hoffmann, Pierre; 195, 281, 283
 Hoffmann-Axthelm, Dieter; 281
 Hollihn, Frank; 192 f., 197, 200, 247, 282
 Hollstein, Walter; 110, 281
 Hondrich, Karl O.; 175, 263
 Horkheimer, Max; 17, 130
 Huber, Joseph; 179, 186 f., 281
 Hübner, Emil; 282
 Hume, David; 267
- Inglehart, Ronald; 180 ff., 186, 281
 Irle, Martin; 273
 Jackson, Andrew; 19
 Jacoby, Henry; 24, 263
 Jäger, Wolfgang; 267
 Jänicke, Martin; 278
 James, William; 264
 Jaspers, Karl; 263
 Jellinek, Georg; 136
 Jesch, Dietrich; 22
 Jochimsen, Reimut; 80, 82, 91, 268
 John, Peter; 229 f., 284
 Jonas, Friedrich; 29, 256
 Jungk, Robert; 274

- Kaack, Heino; 274
 Kaase, Max; 278
 Kafka, Franz; 115
 Kaiser, Hans-Rainer; 267
 Kant, Immanuel; 58, 258
 Kaub, Reinhold; 168, 269
 Kellner, Hansfried; 180, 185 ff.
 Kelsen, Hans; 136
 Kelso, William; 156
 Kempen, Ernst O.; 261
 Kempf, Udo; 212, 285, 288
 Kevenhörster, Paul; 165, 258
 Kewenig, Wilhelm; 170
 Keynes, John M.; 5
 Kielmansegg, Peter Graf v.; 134, 272
 Kiesinger, Kurt; 74 ff., 79
 King, Martin Luther; 48, 222, 237
 Kirchheimer, Otto; 166
 Kitschelt, Herbert; 281
 Klages, Helmut; 179 f., 182, 188
 Klatt, Hartmut; 159
 Kleinert, Ulfried; 222
 Klingemann, Hans; 278
 Klose, Hans-Ulrich; 123, 130
 Kmiecziak, Peter; 8
 Knapp, Ursula; 270
 Knoeringen, Waldemar v.; 27
 Kocka, Jürgen; 17
 Kodolitsch, Paul; 233, 285
 König, Herbert; 102, 116, 122, 274
 König, Klaus; 129, 270
 Kopp, Manfred; 96, 272
 Kranz, Harry; 123
 Kraushaar, Wolfgang; 281
 Krelle, Wilhelm; 266, 268
 Krockow, Christian v.; 276 f.
 Kühn, Heinz; 269
 Küpper, Jost; 85
 Kugele, Dieter; 24
 Kurz, Gerda; 281
 Kurzawa, Werner; 265

 Ladeur, Karl-Heinz; 7
 Lang, Werner; 161
 Lange, Elmar; 260
 Lange, Rolf-Peter; 204, 230, 233, 284 ff., 287
 Langguth, Gerd; 211
 Laski, Harold; 255
 Lattmann, Dieter; 279
 Lau, Christoph; 55
 Laufer, Heinz; 89, 103, 171 f., 258
 Lehbruch, Gerhard; 160

 Leibfried, Stephan; 260
 Leibholz, Gerhard; 260, 266
 Leisner, Rainer; 282
 Lenk, Kurt; 27, 72, 105
 Lenz, Reimar; 288
 Lepper, Manfred; 76, 86 f., 270, 273
 Lewallen, John; 281
 Lindblom, Charles E.; 10, 45, 50 ff., 61, 69, 266, 268, 275, 277
 Lindner, Wolf; 286
 Lippert, Ekkehart; 282
 Lipset, Seymour M.; 135, 258, 278
 Locke, John; 277
 Loewenstein, Karl; 23
 Löwenthal, Richard; 175, 180, 184 f., 282
 Lohmar, Ulrich; 170, 273 f., 280
 Lorenz, Hans F.; 123, 259
 Lührs, Georg; 45
 Luhmann, Niklas; 10, 22 f., 25, 30, 33, 36 ff., 57, 62, 64 ff., 69, 111, 118, 120, 135 f., 139 f., 147, 149, 151, 165 f., 174, 188 f., 258, 260 f., 263 f., 275

 Maass, Arthur; 273
 Machiavelli, Niccolò; 35
 Mackensen, Rainer; 278
 Macpherson, Crawford B.; 5
 Magee, Bryan; 46
 Maier, Hans; 175
 Maihofer, Werner; 270
 Mallet, Serge; 270
 Mannheim, Karl; 26, 46, 258, 263, 274
 Martin, Roscoe C.; 281
 Marx, Karl; 56, 94, 149, 263, 267
 Mayer, Otto; 20, 117
 Mayer-Tasch, Peter C.; 7 f., 158, 201 ff., 211, 217, 227, 237, 241
 Mayntz, Renate; 91, 102, 116, 121, 123, 229, 261 f., 272
 Mayo, Elton; 119, 273
 McConnell, Grant; 157
 McKean, Roland N.; 273
 McTaggart, David; 222
 Mead, Georg H.; 258
 Meadows, Dennis; 281
 Mechtersheimer, Alfred; 280
 Mehnert, Klaus; 285
 Menke-Glückert, Peter; 274
 Merikoski, V.; 24
 Mesarovic, Mihajlo; 8
 Meurer, Bärbel; 66
 Meyer, Niels I.; 257

- Meyer, Poul; 257, 262
 Mez, Lutz; 276, 284
 Milbrath, Lester W.; 275
 Mitscherlich, Alexander; 191
 Mohl, Robert v.; 260
 Mommsen, Wolfgang; 262 f.
 Morkel, Arnd; 260
 Morstein-Marx, Fritz; 24, 29
 Moths, Eberhard; 114
 Müller, Emil-Peter; 284
 Müller, Hans-Peter; 96, 272
 Müller, Norbert; 268
 Müller-Armack, Alfred; 72 f.
 Müller-Heydenreich, Eckart; 280
 Mundt, Hans J.; 274
 Murswieck, Axel; 102, 269
 Myrdal, Gunnar; 275
- Nader, Ralph; 191, 283
 Narr, Wolf-Dieter; 85, 178, 269
 Naschold, Frieder; 130, 272, 274
 Naumann, Hans-Günter; 195
 Nelles, Wilfried; 11, 191 ff., 197, 282
 Nie, Norman; 275
 Novy, Klaus; 278
 Nunner-Winkler, Gertrud; 110
 Nuscheler, Franz; 278
- Oeser, Kurt; 243, 288
 Offe, Claus; 17 f., 66, 68 ff., 95 ff., 108 f.,
 120, 130, 141 f., 145 f., 148 ff., 154, 180, 183,
 194, 200, 202 f., 213, 237, 242, 268, 270, 272,
 279, 282 f.
 Ogbura, William F.; 127
 Ohnesorg, Benno; 176
 Oppermann, Reinhard; 282
- Paettie, Lisa R.; 191
 Pareto, Vilfredo; 280
 Parkinson, Northcote C.; 115
 Parsons, Talcott; 263, 267
 Patellis, Nikitas; 195, 281, 283
 Peirce, Charles S.; 264
 Pelinka, Anton; 235, 284, 286
 Perikles; 279
 Pestel, Eduard; 8
 Peters, Hans; 24, 125
 Peters, Jan; 288
 Petersen, Helveg K.; 257
 Pfeffer, Gottfried; 27
 Pflaumer, Hans; 195
 Pfromm, K.; 192
 Pieroth, Elmar; 271
- Plitzko, Alfred; 72 f., 258, 268
 Pollak, Michael; 242
 Popper, Karl R.; 10, 45-50, 69, 265, 266, 277
 Puttner, Günter; 282
 Puttnam, Robert; 274
- Quaritsch, Helmut; 278
- Radtke, Günter; 132 f.
 Rammstedt, Ottheim; 133, 201, 205 ff., 1;., 175, 284
 Raschke, Joachim; 180, 185 f., 250, 282
 Rasekorn, Theo; 203, 204
 Raupach, Hubert; 27
 Recktenwald, Horst C.; 273
 Rich, Richard C.; 194
 Richter, Gerhard; 103 f., 170, 269
 Richter, Horst E.; 276
 Richtsteiger, Ursula; 285, 288
 Riedl, Günter; 191
 Riessmann, Frank; 18
 Robertson, James; 281
 Rodenstein, Marianne; 137, 172, 276
 Ronge, Volker; 5, 86, 95 ff., 146, 154, 270
 Roos, Lothar; 135
 Rose, Günther; 261
 Roth, Wolfgang; 284
 Rousseau, Jean J.; 113, 134
 Rucht, Dieter; 89, 125, 169, 209, 232, 280
 Rüdiger, Wolfgang; 228, 230 f., 285 f., 287
 Russell, Bertrand; 166
- Sailer, Christian; 280
 Sarcinelli, Ulrich; 83
 Sattler, Martin J.; 283
 Savonarolo, Girolamo; 35
 Say, Jean B.; 94
- Scharpf, Fritz W.; 91, 104 f., 157, 158, 159
 171, 269, 271 f., 275
 Schatz, Heribert; 73, 75 ff., 79, 268
 Scheel, Walter; 74
 Scheer, Hermann; 85, 269
 Schelsky, Helmut; 21, 135, 188, 260, 275
 Scheuch, Erwin; 273
 Scheuner, Ulrich; 141
 Schluchter, Wolfgang; 263
 Schmid, Günther; 20, 92, 102, 126, 269, 274
 Schmidt, Helmut; 83, 161, 168, 177, 218, 279, 282
 Schmidt, Manfred G.; 270, 285
 Schmidt-Salzer, Joachim; 125
 Schmieg, Günter; 84, 270
 Schmitter, Philippe C.; 160
 Schneider, Herbert; 274, 280

- Schnur, Roman; 260
 Schöne, Siegfried; 269
 Scholler, Heinrich; 261
 Schröder, Gerhard; 114
 Schüler, Manfred; 82, 272
 Schütz, Alfred; 258, 275
 Schumacher, Ernst F.; 8, 224
 Schumacher, Hans G.; 286
 Schumpeter, Joseph A.; 24, 135
 Schwartzberg, Robert-Gérard; 153
 Schwendter, Rolf; 110
 Seeger, Julius; 103
 Seeler, Walter; 198
 Seemann, Klaus; 24
 Self, Peter; 273
 Shonfield, Andrew; 26, 160
 Siedentopf, Heinrich; 258
 Simon, Herbert A.; 19, 261, 273
 Skarpelis-Sperk, Sigrid; 84
 Smith, Adam; 94
 Smith, Michael P.; 280
 Smithburg, Donald W.; 261
 Sörensen, Villy; 257
 Sombart, Werner; 25
 Sontheimer, Kurt; 108, 125, 136, 173, 176,
 180 f., 188, 258, 266, 279 ff.
 Spaemann, Robert; 65, 128, 143, 147 ff., 277
 Specht, Harry; 237
 Spengler, Oswald; 8
 Sperling, Dietrich; 200
 Spielhagen, Wolfgang; 287
 Spille, Rolf; 198
 Spinner, Helmut; 265
 Spöri, Dieter; 85, 269

 Stang, Christine; 273
 Steffani, Winfried; 32, 156 f.
 Steffen, Joachim; 261
 Stein, Karl Freiherr von und zum; 35
 Stein, Lorenz von; 17, 19
 Sternstein, Wolfgang; 7, 286
 Stobbe, Dietrich; 285, 288
 Stöss, Richard; 285, 288
 Strasser, Johano; 187, 224, 258, 271
 Strauß, Franz J.; 264, 282
 Sultan, Herbert; 262

 Tallert, Harry; 243, 248, 288
 Tenbruck, Friedrich; 128
 Teubner, Gunther; 156
 Thaysen, Uwe; 27, 103 f., 170 f., 209, 229,
 269, 284 f.
 Thieme, Werner; 20, 260

 Thompson, Victor A.; 261
 Thoreau, Henry D.; 222
 Timmermann, Manfred; 116
 Traube, Klaus; 8, 187, 224
 Treiber, Hubert; 20, 92, 102, 126, 269, 274
 Treuner, Peter; 91, 268
 Truman, David; 157

 Ullrich, Günther; 47
 Ullrich, Otto; 223
 Utermann, Kurt; 193
 U Thant; 281

 Varain, Heinz J.; 141
 Veiders, Wolfgang; 133
 Verba, Sidney; 275
 Vieregge, Henning von; 259
 Vilmar, Fritz; 132, 275, 281
 Vitzthum, Wolfgang Graf; 103, 170
 Voegelin, Eric; 268
 Vogel, Jochen; 83, 85
 Voigt, Karsten; 142
 Vollmann, Rolf; 178, 279, 281

 Wagner, Adolph; 17
 Wahl-Terlinden, Ulla; 275, 286 f.
 Waterkamp, Rainer; 75, 82, 130, 264
 Weber, Max; 10, 17, 20, 22 ff., 29 ff., 39, 45, 57,
 66, 69, 119, 128, 135 ff., 259, 160, 262 f., 273, 276
 Wehler, Hans-Ulrich; 17
 Weihe, Ulrich; 268
 Wellstone, Paul; 281
 Wender, Astrid; 269
 Wenke, Karl E.; 286
 Werner, Rudolf; 273
 Widmaier, Hans P.; 269
 Wildavsky, Aaron; 263, 273
 Willke, Helmut; 278
 Willms, Bernard; 61, 63, 267
 Winkler, Jack T.; 160
 Wittgenstein, Ludwig; 258
 Wittkämper, Gerhard; 258
 Wolff, Heimfried; 116
 Wolter, Ulf; 276
 Wulf-Mathies, Monika; 114
 Württenberger, Thomas jun.; 24, 103, 288

 Zeidler, Wolfgang; 273
 Ziegler, Josef; 282
 Zielleßen, Horst; 212, 286
 Zimpel, Gisela; 232, 278, 282
 Zinn, Karl G.; 126
 Zoll, Ralf; 125, 259, 282

Sachregister

- Achberger Kreis; 244
Aktion Dritter Weg; 244
Aktion Gemeinsinn; 286
Aktionsgemeinschaft Unabhängiger
Deutscher; 219, 285
Aktionsprogramm zur Dienstrechtsreform;
88, 125, 270, 277
Alternativbewegung; 177, 187, 208, 243, 281, 284
Anthroposophie, Anthroposophen; 225, 244
Anti-Atomkraftbewegung, (-initiativen);
216, 223, 244 ff., 287
Anwaltsplanung; 190 ff., 199, 283
äquivalenzfunktionalistische Methode; 41
Atomrecht; 190
Arbeiterbewegung; 134
Arbeiterinitiativen; 286
Arbeitsgemeinschaft Umweltschutz
Darmstadt; 286
Atomkraft(-werke), Atomprogramme, Kern-
kraft; 12, 106, 145, 149, 216, 218, 223 f., 230,
234, 248, 255, 266, 272, 280, 283
außerparlamentarische(r) Opposition, Bewe-
gung(en), Aktion, Protest; 74, 141, 144, 221
- Bayerischer Städteverband; 273
Bayerischer Verfassungsgerichtshof; 271
Beamtenrecht; 118, 123
Beamtschaft; 123 ff., 159
Befehl-Gehorsam; 22, 36
Besitzindividualismus; 5, 152
Betreuungsverwaltung; 258
Bezirksausschüsse, Bezirksräte; 190, 194, 214,
234, 282 f.
Bildungsplanung; 6
Bremer Arbeits- und Umweltschutzzentrum; 286
Bürgerbeauftragter; 282
Bürgerbeteiligung; 88, 190, 199, 282
Bürgerdialog Kernenergie; 261
Bürgerentscheid (kommunaler); 190, 222, 283
Bürgerforum; 190, 195, 199, 214
Bürgerinitiative(n), Bürgerinitiativbewegung;
7, 10, 11, 14 f., 27, 79, 106, 110, 162, 166, 177,
182, 199 f., 200-251, 275, 284-288
— Begriff; 201 ff., 281, 284
— Aktionsfelder; 212, 233 f., 287
— Größe; 230
— politisch-ideologisches Spektrum; 243 ff.
— Rekrutierung; 212
- soziale Zusammensetzung; 230, 250
— Zusammenschlüsse; 214, 216, 229, 231 f., 285
Bürgerinitiative Lüchow-Dannenberg; 286
Bürgerinitiative Westtangente; 234
Bürgerrechtsbewegung; 222
Bürokratisierung; 10 f., 32, 115, 134, 169, 248
Bundesakademie für öffentliche Verwaltung; 20
Bundesbaugesetz; 190
Bundeskanzler; 75, 168, 272
(Bundes-)Kanzleramt; 72, 74 ff., 86, 269, 280
Bundesrat; 79, 89, 90, 103, 277
Bundesregierung; 89, 168, 232
Bundestag; 79, 103, 169 f., 216, 274, 279 f.
Bundesverband Bürgerinitiativen Umwelt-
schutz; 214, 222, 231, 286 f.
Bundesverband der deutschen Industrie; 288
Bundesvereinigung gegen Fluglärm; 286
Bundesverfassungsgericht; 272, 277
Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland; 231, 286
Bund-Länder-Finanzierung; 74
- Charisma, charismatisch; 32, 36, 65, 137, 139
Christlich Demokratische Union, CDU,
Unionsparteien; 45, 163, 175, 217, 288
Christlich Soziale Union; 217, 283
Club of Rome; 176, 215
Council of Economic Advisers of the
President; 260
cultural lag; 127
- Daseinsvorsorge; 18, 259
Demokratie, demokratisch; 5 f., 11, 26, 31 f.,
36 f., 61, 89, 104, 108, 121 f., 130 ff., 134 f.,
137, 139, 142, 147 f., 155 f., 174, 191, 229, 242,
255 f., 258, 263, 266, 275 f., 278 f., 281, 283
— basisdemokratisch; 231
— plebiszitäre Führerdemokratie; 262
— polyarchische Demokratie
— Rätedemokratie; 155
— westliche Demokratien; 5
— wehrhafte; 34
Demokratiethorie; 135, 165
Demokratisierung (-sforderung), (-sbewegung);
7, 11, 26, 112, 132, 134, 148, 173 ff., 179, 190,
211, 253, 275
Deutscher Gewerkschaftsbund; 168, 264
Deutscher Juristentag; 89

Deutscher Naturschutz-Ring; 231, 286
Deutscher Sportbund; 264
Deutsche Umweltaktion; 286
Deutsche Vereinigung für politische Wissenschaft; 108, 272
Dezentralisierung, dezentral; 12, 120, 122, 158, 179, 194, 246, 257, 281, 287
Dienstleistungsgesellschaft; 18, 259
Diskurs, diskursiv; 30, 56 ff., 67, 70, 107, 151, 153, 155, 266 ff., 277
disruptive Aktionen, Disruption; 237, 239
Dritte Welt; 256
duale Wirtschaft; 186

Ecole Nationale d'Administration; 260
Eigentumsordnung; 234
Ein-Punkt-(Bewegung), (Aktion); 211, 213 f., 216
— single purpose movements; 242
Energie(-politik), (-programm), energiewirtschaftlich; 12, 167, 217, 224 f., 233, 248, 266
Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages; 88 ff., 170, 272
Entbürokratisierung; 126, 154, 248
Entstaatlichung; 109, 154
Ermessen(-sspielraum) der Verwaltung; 24, 33, 125, 261
Ethnomethodologie; 258
Europäisches Umweltbüro; 231
Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; 73
Evangelische Kirche; 222
Evolution(-stheorie); 57, 62 f., 263, 267

Finanzplanungsrat; 77
Föderalismus, föderalistisch; 102 f., 124, 169, 171 ff., 271
Forschungsplanung; 73
Frauen(-bewegung), (-gruppen); 188, 211, 250
Freie Demokratische Partei, F.D.P.; 73, 163, 217, 220, 282
freies Mandat; 222
freiheitlich-demokratische Grundordnung; 34
Friends of the Earth; 231
Frühkoordinierung (der Planungsvorhaben des Bundes); 77, 80 f., 91
Futurologie; 127

Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern; 78, 89, 103, 280
Gemeinwesenarbeit; 193, 199
Gericht(e), (-sverfahren), juristische Auseinandersetzung; 38, 105 f., 237, 299 ff., 264, 279
Gesetz(-gebung), (-geber); 24, 69, 90

Gesetz zur Förderung von Stabilität und Wachstum; 6, 74
Gewalt(-akte), (-aktionen); 202 f., 237 f., 240 ff.
Gewaltenteilung; 23, 170
Gewaltfreie Aktion; 222, 241
Gewalt(-losigkeit), (-freiheit), gewaltfrei; 48, 203, 219 f., 222, 241, 245 f.
Gewaltmonopol; 238
Gewerkschaften, gewerkschaftlich; 109, 158, 161 ff., 175, 204, 217, 220, 245, 284
Globalsteuerung; 98
Godesberger Programm; 269, 281
Graswurzeldemokratie; 177 f., 281
Graswurzelrevolution; 222
Greenpeace; 222
Große Koalition; 74, 75, 167, 171, 175, 211
Grüne Aktion Zukunft (GAZ); 219, 286
grüne (alternative, bunte) Partei(en), Liste(n), Die Grünen; 167, 218 ff., 222, 243 f., 248, 254, 285 f., 288
Grundrechte; 277
Grundwertediskussion; 114, 128
Grundwertekommission (der SPD); 85 f.
Gruppe Ökologie-Institut für Forschung und Bildung; 286

Handlungstheorie, handlungstheoretisch; 16, 60, 63, 95, 189, 267
Harvard Graduate School of Business Administration; 273
Harzburger Modell; 121, 273
Hausbesetzungen; 141, 214, 223, 237, 272
Herrschaftsvertrag; 133
Hierarchie, hierarchisch; 22, 25, 33, 119 ff., 138, 140, 173
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer; 260, 271
Human-Relations-Schule; 119

Industriegesellschaft Metall; 214
Inkrementalismus, inkrementalistisch; 50 ff., 88, 100, 129 f., 266, 275
innere Reformen; 76, 83, 88, 91, 96, 167, 211
innere Sicherheit; 109
Institut für Zukunftsforschung; 225, 233, 285, 287
Interessen(-gruppen), (-verbände); 7, 24, 44, 79, 102, 105 f., 133, 156, 159 ff., 168, 204, 217, 229, 231, 242 f., 246 f., 252 f., 278
— pressure groups; 157, 168
Internationales Institut für Management und Verwaltung; 20
Interventionsstaat; 17, 33, 252

- Jugend(-krawalle), (-proteste), (-unruhen); 177, 182, 188, 208, 223, 279
 Jungdemokraten; 211, 248
 Jungsozialisten; 83, 211, 248, 284
 Juristenmonopol; 20, 260
- Kalter Krieg; 5, 72
 Kameralbeamte; 19
 Kameralwissenschaften; 19
 Kapitalismus, kapitalistisch; 26, 69, 97 f., 176, 186, 244, 259 f., 262, 270
 — organisierter; 17
 — Spätkapitalismus, spätkapitalistisch; 16 f., 94 f., 203
 — anti-kapitalistisch; 83, 244 ff.
 Kirchen, kirchlich; 231, 244
 Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel; 75, 88
 Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung; 260
 Kommunale Planungen; 79
 Kommunal(-politik), (-verwaltung); 190 f., 199, 214, 247
 Kommunismus, kommunistisch; 134, 222, 244
 — Kriegskommunismus; 5
 Kommunistischer Bund; 222
 Konsensbeschaffung; 40, 41, 43, 45, 96
 Konsensustheorie der Wahrheit; 56 f., 61 f., 151
 Konvergenztheorien; 26, 261
 Konzertierte Aktion; 6, 74, 97, 103, 161, 278
 Koordinierungs- und Beratungsstelle für die EDV in der Bundesverwaltung; 268
 (Neo-)Korporatismus, (neo-)korporatistisch; 11, 134, 146, 159 ff., 166, 188, 253, 278
 — Begriff; 160 f.
 Kosten-Nutzen(-Analysen), (-Rechnung), (-Relation); 9, 116, 118, 273
 Krisenmanagement, Crisis Management; 7, 26, 28, 45, 91, 95, 98, 254
 kritische Gesellschaftstheorie; 63
 Kritischer Rationalismus; 45, 265, 275
 Kulturkrise; 180, 184 f.
- Länderparlamente, Landtage; 89 f., 169, 274, 280
 Landesplanung, Landesentwicklung(-programme), (-splanung); 74, 78 f., 105, 196, 268 f.
 Landesregierung(en); 82, 232, 280
 Landwirtschaftsverbände, Bauernverbände; 40, 159, 231
 Lebensqualität; 96, 135, 174, 214, 254, 273
 legalistisch; 221
 Legitimation durch Verfahren; 135 ff., 140, 149, 151, 188, 264
 Legitimationsbeschaffung, Loyalitätsbeschaffung; 23, 108, 113
 Legitimations(-defizit), (-krise), (-problem); 61, 66 f., 127, 131, 135 ff., 149, 151, 153, 155, 253, 257, 276
 Leistungsbewertung der öffentlichen Verwaltung; 116 ff.
 Leistungsverwaltung; 17 ff., 163, 259
 liberalistisch, Liberalismus; 256, 259
- Markt(-prinzip), (-wirtschaft); 5, 18 f., 73, 85, 94, 97, 134, 136, 152, 154, 186, 234, 259, 271
 Marxismus, marxistisch, Marxisten; 65, 95, 267, 270
 — vulgärmarxistisch; 101
 — marxistisch-leninistisch; 101, 186
 Massenloyalität; 92, 135, 149, 165, 272, 283
 Massenmedien; 158
 Maßnahmegesetze; 21
 Mehrheits(-entscheidung), (-prinzip), (-regel); 140 ff., 155, 188, 276 f.
 Mieterinitiativen; 286
 Ministerial(-bürokratie), (-verwaltung); 24, 102, 121, 168, 216, 260, 274
 Mitbestimmung (betriebliche); 132, 175, 184, 281
 mittelfristige Finanzplanung; 6, 74
 Modernisierung; 180, 184, 187, 230, 234
 — antimodernistische; 184, 201, 257
 — Entmodernisierung; 184, 257
 Münchener Forum e. V.; 195
 muddling through; 53, 67, 118
- Nachrüstung(-sbeschlüsse); 167, 223
 Nachtwächterstaat; 17
 Naderism; 283
 Nationaldemokratische Partei Deutschlands; 175
 Nationalsozialismus; 208
 NATO; 258
 Naturrecht, naturrechtlich; 134, 143 f., 146 ff.
 negative Koordination; 104
 Negativkoalition(en); 147, 178, 217, 243 f.
 neighborhood government; 194
 Neokorporatismus siehe Korporatismus
 Neue Linke; 244
 new economics; 75
 Notstandsgesetze; 175
- Öffentlicher Dienst; 125, 154, 159, 274
 Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung; 23, 261
 Öko-Diktatur; 257
 Öko-Institut; 106, 225, 286

Ökologie, ökologisch; 7, 12, 163, 214, 219 f.,
225, 241, 244 ff., 256, 285
Ökologiebewegung; 111, 177, 184, 221 f., 224 f.,
243, 245 f., 249, 286
ökologischer Bürgerkrieg; 241
Ölkrise; 215
Ombudsmann; 190
Opposition (parlamentarische); 78, 80, 90,
102, 104, 168, 176, 211
Ordnungsverwaltung; 17, 33, 69, 123, 163, 252,
258 f.
Organisationsverwaltung; 259
Orientierungsrahmen '85; 83 ff., 176, 275

Parlament(e), parlamentarisch; 9, 23 f., 32 f.,
38, 40, 42, 64, 78, 89, 103, 124 f., 137, 146 ff.,
156, 159, 164, 168 ff., 188, 212, 221, 260, 280
— Funktionsverlust; 89
— Parlamentarismus; 245
Parlamentsreform; 76, 169
Parteien; 6, 9, 23, 25, 39, 52, 104, 109, 124, 133 f.,
150, 156, 160, 162, 164 ff., 177, 188, 204, 212 f.,
216 ff., 221, 231, 242, 246 ff., 252, 254, 278, 284, 288
— Honoratiorenpartei; 166
— Massenpartei(en); 22, 25, 165 f., 254
— Volkspartei(en); 85, 144, 166, 220, 253
Parteienproporz; 25
Parteienstaat; 8, 25, 168, 248
Parteiensystem; 266
— Einparteiensysteme; 38, 158
— Mehrparteiensysteme; 38
Parteienverdrossenheit; 111, 166, 174, 254
Partizipation
— Begriff; 132 f.
— direkte; 9, 10, 14
Partizipationsmodelle; 274
Pazifisten; 188
piecemeal (social) engineering; 46, 277
planification; 6
Planning-Programming-Budgeting-System; 6, 45
Planung
— Definition; 27
— Aufgabenplanung; 6, 10, 74, 77, 81 ff., 86f.,
89, 90 f., 107, 129, 253
— Fachplanung(en); 90
— inkrementalistische; 275
— Konditionalplanung; 29, 61, 128 f.
— Langzeitplanung; 11, 72, 100
— offene; 281
— Planung der Planung; 91, 97
— Programmplanung; 29, 130
— Rahmenplanung; 6, 26, 73, 84, 89 f., 103,

171, 268
— zentralistische; 5
Planungs-
— ausschuß (im Parlament); 89 f.
— beauftragte; 76, 80 f., 115
— rat; 234, 287
— zelle; 190, 196 ff., 283
Planwirtschaft; 73
plebiszitär; 221, 248, 262
Pluralismus, pluralistisch; 18, 105, 120, 156,
159 f., 163, 279
— administrativer P.; 269
— kooperativer P.; 157, 160
— Laissez-faire-P.; 157
— Neo-P.;
— Pluralismustheorie(n); 266, 278
Politik
— Begriff; 23
(wissenschaftliche) Politikberatung; 20, 27
„Politik in erster Person“; 131, 177 ff., 281
Politikverflechtung; 104, 172, 253, 271
politischer Beamter; 24, 261
Politisierung des Alltags; 175, 178
politökonomische Ansätze; 94, 101
Positivierung des Rechts, positives Recht,
Rechtspositivismus; 38 f., 69, 135 f., 144, 146,
148, 155
Postmaterialismus, postmaterialistisch; 179,
182, 185, 188, 244
postindustrielle Gesellschaft; 256
Pragmatismus; 30, 45, 46 ff., 67, 264
Projektgruppe für Regierungs- und Verwal-
tungsreform; 75 f., 86 f., 115, 269 f., 273
Projektgruppe mittlere Technologie; 224
Protest(-bewegung), (-gruppen), (-potentiale);
10, 100, 111, 139, 141, 177 f., 182 f., 185 f.,
188 f., 208 f., 276, 278
— neopopulistische; 162
Public Administration; 20

radical professionalism; 98 ff.
Radikalerlaß; 110
Rationalitäts(-defizit), (-krise); 98 ff., 150,
253, 278
Raumplanung; 6
Rechtsstaat; 21 f.
Regierung(en); 24, 64, 78, 89, 134, 156, 159,
168, 170, 190, 262, 280
Regionalplanung(en); 74, 78, 169
Rekrutenvereidigungen; 223
Reichspräsident; 262
Reprivatisierung; 248, 271

Royal Institute of Public Administration; 260
Rüstungsindustrie, (-projekte); 100, 271, 280

Sachzwang, Sachzwänge; 12, 14, 21, 24
Schutzgemeinschaft Deutscher Wald; 286
Selbstorganisation, Selbsthilfe(-aktion); 109,
178 f., 194, 292 f., 211, 213, 229, 233, 253
(kommunale) Selbstverwaltung; 132, 145, 172
Sinnkrise; 86, 114, 127, 129, 188
Souveränitätslehre; 139
soziale Bewegung(en); 147, 187, 201, 205 ff.,
254, 257
Sozialdemokratie, sozialdemokratisch, SPD;
11, 45, 72, 74, 83, 86, 134, 163, 175, 187, 217,
244 f., 269, 281, 283 f.
soziale Frage; 134, 256
Sozialindikatorenforschung; 273
Sozialismus, sozialistisch; 186, 244
— autoritärer; 186
— demokratischer; 84
— realer; 259
— reformsozialistisch; 187
— öko-sozialistisch; 180, 186
Sozialistische Konferenzen; 220
Sozialistisches Büro; 220
sozialliberal(e) Koalition, Regierung; 176 f.,
254, 264, 285
Sozialstaat, sozialstaatlich; 94, 136, 182 f., 187 f.
staatsmonopolistisch(er Kapitalismus); 94, 101
Staats- (und Senats-)kanzleien; 77, 81, 268
Staatsverdrossenheit; 234, 249
Städtebau(-förderung), (-recht); 6, 190
Stadtentwicklung(-splanung), (-sprogramme),
Stadtplanung; 74, 78, 191, 196
Stadtteil(-arbeit), (-gruppen); 194
Strukturkonservatismus/Wertkonservatismus;
243
Studenten(-bewegung), (-revolte); 176 f., 179,
181, 203, 208, 211, 214, 250, 284, 286
Studienkommission für die Reform des öffent-
lichen Dienstrechts; 75, 88, 115, 124
Subkultur, subkulturell, Gegenkultur; 11,
110, 179, 208, 220, 244
Subsidiarität(-sprinzip); 103, 124, 143, 145,
171, 194, 245, 257
symbolischer Interaktionismus; 258
Systemrationalität; 36, 39, 114
Systemtheorie, systemtheoretisch; 16, 30, 36 f.,
62 f., 69, 92, 139, 263 f., 267

Technische Überwachungsvereine; 159, 278
Technokratie, technokratisch, Technokraten;

12, 69 f., 83, 86, 97, 130, 173
totalitär; 5, 13, 113

Umweltbundesamt; 185
Umwelt(-politik), (-planung), (-schutz); 91, 97,
167, 249
Umweltprogramm der Bundesregierung; 74, 214
Umweltwissenschaftliches Institut; 286
Unregierbarkeit; 109, 126, 130, 224
Unternehmer(-verbände), (-seite); 158, 161, 218
Utilitarismus; 31
Utopie, utopisch; 30, 46, 48, 61, 113, 128,
262, 265

Verbände siehe Interessengruppen
Verbandsklage; 190, 221, 282
Verbraucherverbände; 231
Vereinte Nationen; 145
Verkehrs(-politik), (-planung); 6, 91
Verkehrspolitisches Programm der Bundesre-
gierung 1968—1972; 74, 107, 269
Verwaltungsgerichtsbarkeit; 126
Verwaltungsgerichte; 282
Verwaltungslehre; 20, 260
Verwaltungsrecht; 117
Verwaltungsrechtslehre; 20
Verwaltungswissenschaft(en); 20, 36
Volksbegehren für Rundfunkfreiheit; 229
Volksentscheid; 221
Volks(-herrschaft), (-souveränität); 133, 156,
175, 232

Wachstum; 8, 10, 73, 102, 186, 270
— Grenzen des; 8, 176, 182, 185, 188, 215,
254, 256

Wählerinitiativen; 177, 281
(politische) Wahl; 8, 25, 38, 43 f., 67, 113,
125, 133 ff., 140, 150, 164 ff., 248, 252, 261,
264, 279

Wahlkampf; 104, 150, 164 f., 167 f.
Wahlrecht; 134

Weimar(-er Republik); 169, 278
Weltbund zum Schutze des Lebens; 231, 244, 286
Wertwandel; 10, 15, 114, 163, 180 f., 185, 225 f., 255
Widerstandsrecht; 141
Wirtschaftsplanung; 6
Wohlfahrtsstaat, wohlfahrtsstaatlich; 67, 96, 183

Zentralisierung, zentralistisch, Zentralismus;
6, 72, 86, 116, 122, 163, 171 f., 213, 224, 234,
244, 257, 277, 280
Zentralverwaltungswirtschaft; 73

ziviler Ungehorsam; 222, 240, 254 f.
Zweck-Mittel(-Relation), (-Schema); 33, 35,
118, 264, 275

Zweckrationalität, zweckrational; 29 f., 34, 36,
66