

IRENE RAEHLMANN

## STRUKTURELLE VORAUSSETZUNGEN VON PLANUNGSPARTIZIPATION UND IHRE ORGANISATORISCHE AUSGESTALTUNG

### EINLEITUNG

Die Forderung nach Planungspartizipation kann nur durch einen organisationstheoretischen und nicht – wie häufig anzutreffen – ideologiekritischen Ansatz angemessen analysiert werden; denn nur so wird der Ort erreicht, wo Partizipation sich strukturell konkretisiert, nämlich gesellschaftliche Organisationen. Daher muß ein ideologiekritisches Vorgehen, das beispielsweise Planungspartizipation als Moment gesellschaftsverändernder Strategie im Sinne einer Demokratisierung begreift, notwendig mit Ergebnissen organisationssoziologischer Forschung vermittelt werden, um nicht, indem der Ideologieverdacht gegen die Kritik selbst gewendet wird, in politisch folgenlose Spekulation abgedrängt zu werden. Erst auf diesem Hintergrund lassen sich Aussagen darüber formulieren, ob überhaupt und wie das Partizipationsverlangen mit den Funktionserfordernissen moderner Organisationen vereinbar ist. Sollte sich zeigen, daß sich für moderne Organisationen, hier die planende Verwaltung, Partizipation als unvermeidliches aber zugleich verdächtiges Verfahren erweist, dann lassen sich unter Berücksichtigung machtpolitischer Konstellationen organisationstheoretische Überlegungen über angemessene Beteiligungsformen anstellen. Dabei bedarf der Begriff 'angemessen' der Präzisierung. Als 'angemessen' sollen solche Organisationsmodelle betrachtet werden, die von ihrer Struktur her zumindest die Chance eröffnen, daß durch die Beteiligung von Planungsbetroffenen:

- (1) negative Planungsfolgen vermieden oder doch wenigstens verringert werden können bzw., daß Fehlplanung saniert werden kann (Planungsbeteiligung als Krisenvermeidungsstrategie);
- (2) der Handlungsspielraum planender Verwaltung durch die Begründung gesellschaftlicher Gegenmacht so erweitert wird, daß die Behebung gesellschaftlicher Disparitäten grundsätzlich angegangen werden kann (Planungsbeteiligung als Begründung gesellschaftlicher Gegenmacht);
- (3) politische Sozialisationsprozesse unterstützt, wenn nicht sogar erst in Gang gesetzt werden, die der Entpolitisierung weiter Bevölkerungskreise entgegenwirken (Planungsbeteiligung als Moment emanzipatorischer Gesellschaftsveränderung);

- (4) ein organisatorischer Wandel der Demokratisierung von planender Verwaltung wenn schon nicht initiiert, so doch mitgetragen werden kann (Planungsbeteiligung als Moment einer Demokratisierungsstrategie für die Verwaltung).

Dieser Diskussionsrahmen soll folgendermaßen inhaltlich ausgefüllt werden:

- (1) Das Verhältnis von Organisation und Partizipation wird zunächst im Kontext des gesellschaftlichen Strukturwandels beleuchtet und
- (2) dann auf politische Planung<sup>1)</sup> hin konkretisiert.
- (3) Abschließend werden mit den gewonnenen Einsichten Fallstudien zur Planungspartizipation organisationssoziologisch ausgewertet.

## 1. ORGANISATION UND PARTIZIPATION

Im folgenden soll gezeigt werden, daß Partizipation nicht erst als politische Forderung im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Demokratisierungsstrategie von außen an Organisationen herangetragen werden muß, sondern vielmehr durch den in Organisationen sich manifestierenden sozialen und technologischen Wandel gefordert wird. Es wäre jedoch politisch naiv, eine quasi automatische Transformation zu demokratischen Organisationsformen anzunehmen. Diese strukturellen Veränderungen werden sich nur dann realisieren, wenn sie Ziel einer für die Durchsetzung von demokratischen Organisationsformen kämpfenden politischen Bewegung sind.

### 1.1 ORGANISATION UND ORGANISATIONSTHEORIE IM GESELLSCHAFTLICHEN KONTEXT

Der sozial und technologisch bedingte Wandel von Organisationsstrukturen ist als Entwicklung von einfachen zu komplexen Sozialsystemen beschrieben worden. Wachsende Komplexität, die für moderne Organisationen allgemein konstatiert wird – also gleichermaßen für den industriellen wie politisch-administrativen Sektor – bedeutet, daß die Anzahl der Elemente eines Sozialsystems und die zwischen ihnen bestehenden Relationen zunehmen. Mit anderen Worten: komplexe Organisationen haben eine Fülle an Informationen zu verarbeiten und unter Bedingungen differenzierter Kommunikationsstrukturen in Entscheidungen, z.B. Routine-, Zweck-, Krisen-, Innovations-, Machtzuwachs- sowie Entscheidungen zur Entscheidungsentlastung<sup>(2)</sup> zu transformieren. Mit der Komplexitätszunahme von Sozialsystemen gehen Veränderungen des Verhältnisses von innerorganisatorischer Funktion und Status einher:

In dem Maße, wie sich in industrialisierten Gesellschaften Technik und Wissenschaft zur Produktivkraft entwickeln, zeichnet sich eine Tendenz zu fortschreitender Arbeitsteilung ab, die umfangreiche Ausbildungs- und Lernprozesse induziert. Dieser Tatbestand, der gewöhnlich als Spezialisierung bezeichnet wird, hat organisatorische Konsequenzen. Neben dem für das Frühstadium der Industrialisierung typischen skalaren Statussystem als einer "Beziehung der Über- und Unterordnung in einer Kette der Befehlsbefugnis oder formellen Autorität"<sup>3)</sup> tritt nun als neues Organisationsprinzip das funktionale Statussystem, dessen Kennzeichen "das Fehlen der Anordnungsgewalt des einen über den anderen oder doch ihre Gleichgültigkeit für die funktionale Stellung"<sup>4)</sup> ist. Die verschiedenen Funktionen sind aufeinander bezogen, haben zwar unterschiedliche Reichweite, was u.U. unterschiedliche Qualifikationen erfordert, aber in ihrer Bedeutung für das Funktionieren des Ganzen sind sie gleich. So fallen gegenüber vor- und frühindustriellen Formen der Arbeitsorganisation, für die noch eine weitgehende Übereinstimmung von Funktion und Status gilt, diese heute auseinander. Es wird immer unwahrscheinlicher, "daß Menschen mit(..) gleichem Status die gleichen funktionalen Aufgaben erfüllen. Umgekehrt gilt, daß gleiche Arbeitsaufgaben durch die Kooperation von Positionen auf verschiedenen Rangstufen erfüllt werden."<sup>5)</sup> Diese Veränderungen werden von Offe als Ablösung der aufgabenkontinuierlichen durch die aufgabendiskontinuierliche Statusorganisation beschrieben.<sup>6)</sup>

Diese organisationsstrukturellen Folgen für das industrielle System lassen sich auch für das politisch-administrative System feststellen. Sie sind hier nicht auf technologische Faktoren zurückzuführen, sondern auf soziale, auf die in quantitativer und qualitativer Hinsicht enorm gewachsenen Aufgaben, die die staatliche Administration in Folge des gesellschaftlichen Strukturwandels zu bewältigen hat.

Exemplarisch soll nun gezeigt werden, daß Aufgabenerfüllung in komplexen Organisationen unter bestimmten Bedingungen mit hierarchischen Strukturen kollidiert, d.h. diese sind disfunktional für die Zielerreichung. Infolgedessen wird die Legitimationsbasis hierarchischer Strukturen untergraben, so daß funktionale Äquivalente notwendig werden, um die entstandenen Defizite, die sich in Autoritätskrisen manifestieren können, zu kompensieren. Auf der Basis empirischer Ergebnisse der Organisationsforschung ist ein Ausweg aus der "Krise der Hierarchie im Wandel der Kooperationsformen"<sup>7)</sup> aufzuzeigen.

Da die Bürokratie des modernen Staates bei der Entwicklung des heute vorherrschenden Führungssystems industrieller Organisationen Vorbild gewesen ist, überrascht nicht, daß die klassischen Ansätze der Organisationstheorie in Form der von M. Weber formulierten "Theorie der Bürokratie" und der von F.W. Taylor entwickelten "Theorie der wissenschaftlichen Betriebsführung" auffällige Gemeinsamkeiten zeigen. Indem Weber<sup>8)</sup> die hierarchische Autorität, die formalen Aspekte der Organisation, die Aufgabenspezialisierung, das durch Regeln gelenkte Verhalten und die Effizienz betont, ähnelt sein Idealtyp der Bürokratie dem Modell der wissenschaftlichen Betriebsführung<sup>9)</sup>, das sich als ein System organisatorischer Handlungsmaximen und Regeln darstellt und durch seine Anwendung maximale Effizienz gewährleisten soll. Gegen beide Ansätze wurde die gleiche Kritik laut. Von den zahlreichen und vielschichtigen Einwänden interessieren hier zunächst nur diejenigen, die die behauptete Rationalität und Effizienz in Zweifel zogen und dem empirischen Test unterwarfen. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen haben die angenommene Allgemeingültigkeit eingeschränkt: das bürokratische Organisationsmodell ist nur unter bestimmten Bedingungen effektiv, während unter anderen Bedingungen andere Modelle angemessener sind.

Damit setzte sich in der Organisationstheorie die Einsicht durch, daß es "keinen theoretisch, wie empirisch abgesicherten 'one best way' für das organisatorische Strukturierungs- und Gestaltungsproblem gibt."<sup>10)</sup> Um die das klassische Modell einschränkenden Bedingungen aufzufinden, wie da sind: Eigenart des Organisationsziels, technologische Faktoren und solche der sozialen Umwelt, war zuvor eine theoretische Neuorientierung notwendig, die den konkreten historischen Wandel des Forschungsgegenstandes widerspiegelt.<sup>11)</sup>

Die Einbeziehung der Faktoren Technologie und Umwelt in die Organisationsforschung war unter Berücksichtigung folgender Sachverhalte zwingend notwendig geworden. Mit der Entfaltung der kapitalistischen Wirtschaftsformation entwickelten sich Wissenschaft und Technik zur Produktivkraft. In der Wirtschaftsstruktur zeichnen sich zunehmende Konzentrationstendenzen und marktinstabile Verhältnisse ab, die einen Funktionswandel des Staates auslösten. Dieser mußte die wachsenden sozio-ökonomisch-politischen Probleme kompensieren, und zwar durch wirtschaftsinterventionistische, insbesondere konjunkturstabilisierende, wohlfahrtsstaatliche und sozialgestaltende Eingriffe. Diese technologische und soziale Dynamik führte dazu, daß die gesellschaftlichen

Strukturen komplizierter und zugleich komplexer wurden. Die Organisationsziele bzw. -aufgaben blieben davon nicht unberührt. Ihre Komplexitätszunahme läßt sich mit Ziegler wie folgt beschreiben: "Eine Aufgabe ist dann (...) umso komplexer,

1. je größer die Zahl der Primärinformationen ist ;
2. je gleichwahrscheinlicher und/oder voneinander unabhängiger die Primärinformationen sind ;
3. je weniger die Primärinformationen in Teilmengen gruppiert werden können, die im Hinblick auf die zur Lösung erforderlichen Operationen "zusammengehören";
4. je größer die Zahl der Operationen ;
5. je weniger die Operationen in Teilmengen gruppiert werden können (Teilprobleme) ;
6. je mehr die Operationen in einer genauen zeitlichen Reihenfolge durchgeführt werden müssen, um die Aufgabe zu lösen." <sup>12)</sup>

Ziele konnten nicht länger wie bei Weber und Taylor als statisch in Zweck-Mittel-Beziehungen umsetzbar begriffen werden. Wechselwirkungen mit der dynamischen Umwelt verändern notwendigerweise auch die Organisationsziele. Unter diesen Bedingungen ist Zieldefinition angemessen nur als Prozeß zu begreifen. Der analytische Rahmen der klassischen Organisationstheorie erwies sich als zu eng. Die theoretische Neuorientierung erfolgte, indem die Organisationstheorie sich vorherrschenden Tendenzen der soziologischen Theorie anpaßte und deren systemtheoretischen Ansatz rezipierte.

Das Systemmodell in der Version von Luhmann schien einen angemessenen analytischen Zugang zu der komplex gewordenen Organisationswirklichkeit zu eröffnen. Luhmann will den Mangel der bisherigen Systemtheorie – so den strukturell-funktionalen Ansatz von Parsons – überwinden, indem er ihre Beschränkung auf interne Systembeziehungen aufzuheben intendiert. Indem er nach der Funktion der Systemstruktur fragt und die Umwelt des Systems zum Bezugspunkt wählt, trifft er auf das für die Organisationsforschung zentrale Problemfeld: die Umweltkomplexität. <sup>13)</sup> Dieses analytische System, die funktional-strukturelle Theorie läßt vermuten, daß es sich bei Luhmann um einen Ansatz handelt, der "der historischen Entwicklung und dem gegenwärtigen Stand einer hochindustriellen Masengesellschaft entspricht." <sup>14)</sup> Die Übernahme der Systemtheorie bedeutet, daß der – bei dynamischer, zeitweilig turbulenter Umweltveränderung – zu eng gewordene analytische Rahmen der klassischen Organisationstheorie: das Ziel-Modell gesprengt und zum System-Ziel-Modell erweitert wird. Damit gewinnt der Begriff Effizienz zusätzliche Bedeutungsinhalte: er ist nicht länger einem einmal vorge-

gebenen, also unabänderlichen Zweck zugeordnet. Nun bedeutet Effizienz die Fähigkeit eines Systems, sich durch spezifische Mechanismen wie Beweglichkeit, Anpassungsfähigkeit, Einführung von Innovationen zu erhalten; kurzum: Systemerhaltung durch Wandel. Damit ist eine Fähigkeit und die Notwendigkeit diese zu perfektionieren für entwickelte kapitalistische Systeme angesprochen: seine bisher gezeigte Fähigkeit, auf systembedrohende Herausforderungen flexibel zu reagieren und dadurch in seinen zentralen Strukturelementen zu überleben. Der veränderte Begriff von Effizienz "verlangt nach einem Kompromiß zwischen divergierenden Erfordernissen nach Kontinuität und nach Neuerung, nach Stabilität und nach Beweglichkeit, nach Maximierung des Ausstoßes und nach Überleben der Organisation."<sup>15)</sup>

Auf der Basis dieser theoretischen Neuorientierung wird in empirischen Untersuchungen die Gültigkeit des bürokratischen Organisationsmodells einschränkenden Bedingungen nachgegangen. Diese breit angelegte Organisationsforschung - primär im Bereich industrieller und sekundär im Bereich administrativer Organisationen - ist nicht durchgängig systemtheoretisch angelegt. Da die Vertreter dualistischer Organisationstheorien - sie stellen zwei idealtypische Modelle der Organisation gegenüber - aber die Variablen Technologie, Organisationsziel und Umwelt berücksichtigen, konvergieren sie im Ergebnis mit den systemtheoretisch orientierten Untersuchungen.

Exemplarisch für eine größere Anzahl von Forschern - wie Shepard, Mc.Gregor, Likert, Lawrence, Lorsch, Thompson, Child und Udy<sup>16)</sup> -, die sich mit dem Einfluß der Systemumwelt auf die Organisationsstruktur beschäftigt haben, soll hier der Ansatz von Burns und Stalker vorgestellt werden. Sie teilen mit den Genannten die Auffassung, "daß die wirksame Organisation industrieller Mittel (...) nicht einem einzigen Idealtypus entspricht, sondern sich in Zusammenhang mit der Veränderung äußerer Faktoren in wichtigen Punkten verändert."<sup>17)</sup> Bei ihren Untersuchungen in englischen Industriebetrieben überprüften sie die Effizienz des traditionellen Organisationsmodells unter Einbeziehung spezifischer Umweltveränderungen, wie Marktsituation und Technologie. Zu diesem Zweck entwickelten sie zwei gegensätzliche Arten von Managementsystemen, die sie mechanisch und organisch nennen. Die Forschungsergebnisse bestätigen folgende Hypothese: das nach dem Modell von Taylor und Weber gebildete Modell ist einer relativ stabilen Umwelt mit entsprechend geringen Innovationsraten angemessen,

während das organische dynamischen Umweltbedingungen, die ständig neue Probleme stellen, spontanes Handeln erzwingen und folglich hohe Innovationsraten haben, adäquat ist. Die Merkmale beider Modelle sind in folgender Tabelle gegenübergestellt: 18)

	mechanisches System	organisches System
<b>1. Organisation</b>		
Struktur	funktionsorientiert	aufgabenorientiert
Spezialisierung	stark	schwach
Arbeitsteilung	starr	flexibel
Hierarchie	spitz, rigide	flach, lose
Kontrollspanne	klein	groß
Führungsebene	viel	wenig
Vorschriften	stark formalisiert	schwach formalisiert
Autorität	zentralisiert	dezentralisiert
- Position	hoch	niedrig
- Wissen	niedrig	hoch
Befehlswege	klar, vertikal	unklar, lateral
Entscheidungsfindung	meist an der Spitze	überall
Koordination	auf oberen Ebenen	auf niederen Ebenen
Interaktion zwischen Abt.	gering	stark
Informelle Beziehungen	vernachlässigt	wichtig
<b>2. Führung</b>		
Stil	autoritär	partizipativ
zwischenmenschl. B.	befehlend	kooperativ
Formalisierung	stark	schwach
Besprechungen	formell	informell
Motivation	Angst, Bedrohung, Bestrafung, monetäre Anreize	Engagement, Befriedigung psycholog. Bedürfnisse
Verhalten d. Untergebenen	Konformität	Initiative, Kreativität
Anweisungen	detailliert vorgeschr., Entscheidung und Instruktion	allgemein empfehlend, Rat und Information
Macht	an der Spitze	überall
<b>3. Planung und Kontrolle</b>		
Verantwortung für Ziele	an der Spitze	überall
Zielfindung	Befehl von oben	Teamarbeit
Zielbeschreibung	stark	schwach
Schwergewicht	Quantität, Risiko	Qualität, Gelegenheit
Planung	durch Stäbe	alle sind beteiligt
Plandetaillierungen	viele	wenige
Art der Kontrolle	formal schriftlich, häufig	selten
Ort der Kontrolle	Spitze, Vorgesetzte	alle Ebenen, Kollegen, Selbstkontrolle
Kommunikation	vertikal	lateral

Ähnlich wie Burns und Stalker kommen die anderen Forscher auf der Basis empirischer Untersuchungen zu alternativen Organisationsmodellen. Bei Vernachlässigung der Details handelt es sich um folgende Grundformen: dem Idealtyp der hierarchisch-mono-kratischen, also bürokratischen Organisation wird der einer genossenschaftlich-demo-kratischen Organisation gegenübergestellt. In der Realität sind Mischformen beider Typen anzutreffen. Als erstes Ergebnis läßt sich zusammenfassen: Für die Bewältigung von Umweltkomplexität und -dynamik ist eine bürokratische Organisation ungeeignet.

Eine weitere Gruppe von Forschern hat sich bei Berücksichtigung von Umweltfaktoren mit der Organisationsaufgabe als strukturbestimmendem Faktor beschäftigt. Aus dem bisher Gesagten läßt sich ableiten, daß zwischen Systemumwelt und Organisationsaufgabe enge Beziehungen bestehen. Angesichts dynamischer Umweltbedingungen formuliert Heinen: "Je instabiler die Umweltverhältnisse einer Organisation sind, desto häufiger variiert der Inhalt ihrer Ziele"<sup>19)</sup>

Litwak hat im Anschluß an Untersuchungen von Pelz die These aufgestellt, "daß eine gegebene Organisationsstruktur verschieden effizient ist, je nachdem ob die Aufgabe gleichförmig oder ungleichförmig ist."<sup>20)</sup> Ungleichförmige Vorgänge sind solche, bei denen es nicht um ständig wiederkehrende, gewissermaßen standardisierte Aufgaben geht, beispielsweise Problemlösungssuche im Bereich der Grundlagenforschung und bei Planungsvorhaben. Ungleichförmig sind nach Litwak aber auch solche Aufgaben, die eher soziales Geschick und soziale Fähigkeiten – etwa mit anderen in Kommunikation zu treten, sie für spezifische Aufgaben zu motivieren – verlangen als traditionelle fachspezifische Berufskennntnisse. Litwak kommt mit Pelz so wie Klages und Hetzler<sup>21)</sup>, Bosetzky<sup>22)</sup> zu dem Ergebnis: Wo Organisationen mit ungleichförmigen Aufgaben zu tun haben, ist ein Organisationsmodell effizienter, das sich vom bürokratischen wesentlich unterscheidet und sich dem genossenschaftlich-demokratischen Modell annähert. Bosetzky hat die wichtigsten unabhängigen Variablen: Systemzweck im Sinne von Organisationsaufgaben und Umweltsysteme, die die Wahl einer geeigneten Organisationsstruktur bestimmen, in folgender Tabelle berücksichtigt:<sup>23)</sup>



	bürokratische Organisation	assoziative Organisation
Systemzweck	präzise Zwecke	diffuse Zwecke
Aufgabe	Be- und Verarbeitung von mehr oder minder kontinuierlich anf. planbaren und unprobl. Objekten oder Informationen	Problemlösungen und Innovationen, Indoktrinationen von unbeständigen Werten und Normen, Vermittlung von ständig revolutioniertem Wissen
Entscheidungen	programmierbar	nicht programmierbar
erf. Kenntnisse und Fertigkeiten	Fachausbildung	professionelle Ausbildung
erf. soziale Fähigkeiten	gering	hohes Maß
erf. Arbeitsteilung	routinisierte Aufgabendifferenzierung	spezialisierte Aufgabendifferenzierung
notwendiges Dienstwissen	hohes Maß	geringes Maß
Arbeitsinhalt	Bearbeitung von Objekten	Beschäftigung mit Ideen
verfügb. Wissen	großer Fundus an unbestrittenem Wissen	geringer Fundus
Gleichförmigkeit der Arbeit	gleiche/sehr ähnliche Tätigkeiten	unterschiedliche Tätigkeiten
Umweltsysteme	schwache Umweltverfl.	starke Umweltverflechtung
Fertigungsverf.	Großserien-/Massenfert.	Einzel-/Prozeßfert.
Gleichförmigkeit der Ereignisse und Reaktionen in Umweltsystemen	gleichförmig	ungleichförmig
Formalisierungsgrad der Umwelt	stark formalisiert	schwach formalisiert
Einfluß der Umweltsysteme auf die Geschwindigkeit der Prozeßabläufe	gering	stark

Unter Einbeziehung der Art der Organisationsaufgabe läßt sich die These von Heinen so erweitern: Je instabiler die Umweltverhältnisse einer Organisation sind, desto häufiger variiert der Inhalt ihrer Ziele, desto ineffizienter ist das bürokratische Organisationsmodell zur Aufgabenbewältigung.

## 1.2. KONSEQUENZEN FÜR DIE ORGANISATORISCHE AUSGESTALTUNG

Auf der Basis der referierten Forschungsergebnisse sind in der Praxis organisatorische Veränderungen eingeleitet worden, wobei sich diese Bestrebungen häufig mit gesellschaftsreformerischen Absichten verbinden. Es dürfte deutlich geworden sein, daß eine solche Verbindung keineswegs zwingend ist: die Abkehr vom bürokratischen Modell ist geboten, um gewandelte Aufgaben überhaupt befriedigend bewältigen zu können. Einige Beispiele für Veränderungen der Organisationsstruktur sollen im Folgenden vorgestellt werden. Dabei wird eine Beschränkung auf politisch-administrative Organisationen deshalb vermieden, um nicht von vornherein die Möglichkeit zu unterbinden, Ergebnisse aus dem industriellen Bereich auf den politisch-administrativen zu- mindest in einer hypothetischen Weise zu übertragen.

### 1.2.1. INDUSTRIELLE ORGANISATIONEN

Neben den genannten strukturbestimmenden Faktoren - wie Umwelt und Organisationsaufgabe - muß bei industriellen Organisationen ein weiterer berücksichtigt werden: die Produktionstechnologie. Diese entwickelt sich nicht quasi naturgesetzlich, sondern ist abhängig von der konkreten Gesellschaftsformation. Auf die Bedeutung der Technologie hat Joan Woodward hingewiesen. Sie fand bei ihren Untersuchungen in englischen Industriebetrieben unterschiedliche Organisationsformen bei Unternehmen, die technologische Unterschiede im Produktionsprozeß aufwiesen.<sup>24)</sup> Dabei stellte sie fest, daß das mechanische Strukturprinzip für die Großserien- und Massenfertigung optimal ist, was deshalb nicht überrascht, weil hier in der Regel stabile Umweltverhältnisse vorliegen. Hingegen ist das organische Strukturmodell in Unternehmen mit Einzel- und Prozeßfertigung, für die eher dynamische Umweltbedingungen gelten, geeignet. Woodward konnte als Ergebnis einen funktionalen Zusammenhang zwischen unterschiedlichen Fertigungsverfahren und organisatorischen Merkmalen nachweisen: Das klassische Organisationsmodell ist lediglich unter bestimmten technologischen Bedingungen - wie Großserien- und Massenfertigung - adäquat. Die technisch vermittelte horizontale Kooperation, die hierarchische Organisationsformen verdrängt, ist vielfach bestätigt worden. So schiebt sich die Technik "in die sozialen Strukturen hinein, modifiziert sie nicht nur, sondern konstituiert sie, ist Bedingung der Möglichkeit, daß diese und nicht andere Kooperationsformen entstehen."<sup>25)</sup> In jüngster Zeit ist im Zusammenhang mit der Diskussion um den "neuen Arbeiter" den Auswirkungen der Automation größte Aufmerksamkeit gewidmet worden.

Begreift man Automation nicht als "einfache Verlängerung der Mechanisierung", sondern als "ein zeitgenössisches Phänomen von revolutionärem Charakter",<sup>26)</sup> so ist es keineswegs übertrieben davon auszugehen, daß sich die generell konstatierte Komplexitätszunahme in industriellen Organisationen wesentlich in der Automation konkretisiert. Beispielsweise kommen die Studien von Touraine, Mallet, Kern und Schumann<sup>27)</sup> zu dem übereinstimmenden Urteil, daß sich die Kooperationsformen in den technisch am weitesten fortgeschrittenen Betrieben am fundamentalsten geändert haben: Automation impliziert eine Requalifizierung der Arbeit. Im Vergleich zur Fließbandarbeit hebt sich die Zerstückerlung der Arbeit auf, und zwar infolge der Notwendigkeit, in kleinen, integrierten Arbeitsgruppen zu produzieren. Die für die Automation typische Kontrolltätigkeit an komplizierten und kostspieligen Maschinen, die die körperliche Arbeit verdrängt hat, verlangt neben Verantwortung und Kooperationsbereitschaft anspruchsvolle sensorische und intellektuelle Fähigkeiten, die im Arbeitsprozeß ständig perfektioniert werden. Da diese Fähigkeiten keineswegs generell gefordert werden, bedingen sie für diese Gruppe der Arbeiter spezifische Aufstiegschancen, die zu Differenzierungen innerhalb der Arbeiterklasse führen, so daß kaum noch von einem kollektiven Arbeiterschicksal gesprochen werden kann. Die Folgen dieser technologisch vermittelten Arbeitsveränderungen für das Bewußtsein dieser "neuen Arbeiter" schätzt Mallet wie folgt ein: Es sei bewiesen, "daß die fortgeschrittenen Sektoren der Arbeiterklasse sich nicht mehr mit Lohnforderungen begnügen, sondern vielmehr den Konflikt mit der technisch-bürokratischen Struktur der wirtschaftlichen Führungszentren aufnehmen; insofern diese nicht mehr durch die ökonomischen und technischen Entwicklungsbedingungen gerechtfertigt, sondern im Gegenteil nur die Privilegien der bestehenden Struktur zu schützen scheinen."<sup>28)</sup> Selbst die Arbeitgeber können nicht länger übersehen, daß die gewandelten Organisationsstrukturen unter Partizipationsdruck stehen und konzidieren, daß der Führungsstil durch "Informieren, Delegieren, Mitwissen, Mitdenken und Mitgestalten" entsprechend "den wachsenden Anforderungen, die durch die technische Differenzierung sowie durch wachsende Rationalität der Unternehmensführung gestellt werden,<sup>29)</sup> geändert werden muß. Daß die von Mallet konstatierten Politisierungsprozesse, wenn auch nicht generell, so doch vereinzelt eingetreten sind, hat sich besonders eruptiv bei Fiat gezeigt, wo mit der völlig neuen, da qualitativen Forderung gestreikt wurde: "Wir wollen eine neue Art, Autos zu produzieren."<sup>30)</sup> In Schweden bei Saab und Volvo ist die Arbeitsorganisation neugestalt-

tet worden. Arbeitsplatzwechsel, Arbeitererweiterung, Delegation von Verantwortung, teilautonome Arbeitsgruppen haben die Fließbandarbeit abgelöst. Untersuchungen über diese Neustrukturierung betonen positive Reaktionen bei den Mitarbeitern: Diese sind "befriedigt über die größere Vielfältigkeit ihrer Arbeit, sie entwickeln ein größeres Zusammengehörigkeitsgefühl mit ihren Kollegen, weil sie jetzt ein besseres Verständnis für die Arbeit des anderen aufbringen. Die bis jetzt vorliegenden Ergebnisse zeigen eine höhere Arbeitsqualität und eine geringere Mitarbeiterfluktuation."<sup>31)</sup> Solche Ansätze der Neuorganisation industrieller Fertigung basieren auf dem theoretischen Konzept des "socio-technical-approach", das nach dem Kriege vom Tavistock-Institut in London entwickelt wurde. Dieser Ansatz geht von zwei Voraussetzungen aus:

1. Der Produktionsprozeß kann nur dann erfolgreich sein, wenn sowohl das technische als auch das soziale System optimal strukturiert sind.
  2. Diese simultan-optimale Zuordnung ist nur unter Berücksichtigung der psychologischen, politischen, organisatorischen und ökonomischen Bedingungen möglich.
- Als wichtigste Methoden gelten die bei Saab und Volvo praktizierten. Dieser socio-technical-approach steht in der Tradition des human-relations-Ansatzes, da bereits in den dreißiger Jahren erkannt wurde, daß die Zufriedenheit des Individuums von ausschlaggebender Bedeutung für die Effizienz einer Organisation ist.

### 1.2.2. POLITISCH-ADMINISTRATIVE ORGANISATIONEN

Bei politisch-administrativen Organisationen hat der soziale Wandel die Zweckmäßigkeit bürokratischer Struktur unterminiert. Im Verlauf bereits skizzierter sozialer Veränderungen verlagert sich der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit von der Ordnungs- und Dienstleistungs- zur Gestaltungsfunktion. Dieses zukunftsbezogene Handeln, das für die planende Verwaltung typisch ist, will anstelle bisheriger punktueller Einzelmaßnahmen umfassende ressortübergreifende Programme setzen, welche unter Berücksichtigung von Neben- und Folgewirkungen entworfen und durchgeführt werden. Dieser komplexen Aufgabenbewältigung wird die bürokratische Organisationsstruktur nicht mehr gerecht. Die traditionelle Ordnungsverwaltung, nach der Weber seinen Idealtyp der Bürokratie gebildet hat, bearbeitet Einzelfälle nach Normen und Ausführungsbe-

stimmungen eines Gesetzes und dafür war und ist eine hierarchische Arbeitsorganisation durchaus angemessen. Für planende Aufgaben ist jedoch diese Arbeitsmethode: Norm-Subsumption-Bescheid zu eng. Zukunftsbezogenes Handeln ist nicht nach einmal fixierten Entscheidungsregeln möglich, sondern bedarf des Entscheidungsspielraums bei der Mittelwahl. Für die Bewältigung solcher Aufgaben sind – wie organisationstheoretisch deutlich geworden – horizontale Kooperationsformen zwingend: beispielsweise Projektgruppen, ad-hoc-Arbeitsgruppen, fach- und ressortübergreifende Teamarbeit. Neben das mechanische Strukturprinzip tritt angesichts qualitativ veränderter Aufgaben das organische. So läßt sich aus der Notwendigkeit umfassender politischer Steuerung und ihrer Bewältigung durch die Verwaltung deren Reform, die zu einem nicht unwesentlichen Teil Organisationsreform ist, begründen. Exemplarisch soll von einem, wenn nicht gescheiterten, so doch steckengebliebenen Reformversuch in politisch-administrativen Organisationen berichtet werden, bevor die Partizipationsdiskussion für eben diesen Sektor geführt wird.

Die erste Rezession der Nachkriegszeit 1966/67 und die damit einhergehende politische Krise haben schlagartig das Fehlen wirksamer Strategien zur Vorhersage und Steuerung gesellschaftlicher und wirtschaftlich-technologischen Entwicklung verdeutlicht. Seither begann ein bis heute anhaltender Prozeß der Einbeziehung von Elementen politischer Planung in das Verwaltungshandeln. Gleichzeitig ergab sich die Notwendigkeit, strukturelle Veränderungen in den Regierungs- und Verwaltungsorganisationen vorzunehmen. Aber erst die sozialliberale Koalition von 1969, die sich als eine Regierung der inneren Reformen verstand, nahm diese Reform in Angriff, indem sie im Dezember 1969 der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform den Auftrag erteilte, "umfassende" Reformvorschläge auszuarbeiten. "Ziel dieser Bestrebungen muß es sein, bessere personelle und organisatorische Voraussetzungen für die Ausarbeitung und erfolgreiche Durchführung einer politischen Gesamtkonzeption zu schaffen."<sup>32)</sup> Die Projektgruppe formulierte als Hauptreformziele u.a. auch solche, die verdeutlichen, daß aus den Ergebnissen der Organisationsforschung praktische Konsequenzen gezogen werden sollten:

- "(1) Die Demokratisierung des politischen Formationsprozesses durch erweiterte Interessenberücksichtigung und Nutzung aller Möglichkeiten einer verstärkten Partizipation des Bürgers, durch eine erhöhte Transparenz der Konfliktregulierung und Konsensbildung sowie durch den Abbau hierarchischer Strukturen innerhalb des politisch-administrativen Systems;

- (2) 'Politisierung' des regierungs- und verwaltungsinternen Entscheidungsprozesses mit dem Ziel, die bürokratisch-routinemäßige, innovationsfeindliche Zielfindung und -verwirklichung zu durchbrechen, und schließlich
- (3) Verbesserung der 'Intelligenz' des Regierungs- und Verwaltungsapparates durch Verbesserung der Kapazitäten zur Beschaffung, Aufnahme und Verarbeitung von Informationen über die Zustandswerte und Entwicklungstrends der Umwelt und des politisch-administrativen Systems selbst." <sup>33)</sup>

Mit diesen Vorschlägen, die im Mai 1970 dem Kabinett unterbreitet wurden, hatte die Projektgruppe wenig Erfolg. Der Reformeifer der Regierung hatte sich bereits verflüchtigt. Infolgedessen sah sich die Projektgruppe gezwungen, "den Objektbereich der geplanten Veränderungen der Systemstrukturen drastisch einzugrenzen und die Anspruchshöhe ihrer Reformkonzeption auf das Niveau einer regulierten Struktur-  
anpassung zu reduzieren." <sup>34)</sup> Fallengelassen wurde außer dem organisationsstrukturellen Ansatz das ursprünglich zentrale Problem der direkten staatsbürgerlichen Partizipation und der parlamentarischen Beteiligung an der politischen Planung.

Das Partizipationsproblem stellt sich in einer Gesellschaft mit parlamentarischer Demokratie und privatwirtschaftlicher Struktur bei politisch-administrativen Organisationen in anderer Weise als bei industriellen, obwohl die Ursachen, nämlich komplexe Aufgabenbewältigung infolge sozialen und technologischen Wandels die gleichen sind. Diese organisationspezifische Form der Problemstellung resultiert aus systembedingten Unterschieden bei der Zielsetzung: Für industrielle Organisationen gilt, daß Ziele zwar von außen beeinflußt, aber intern durch Entscheidungen der Unternehmensspitze gesetzt werden. Partizipationsforderungen, wie sie in den gewerkschaftlichen Programmen angemeldet werden, richten sich auf den Arbeitsplatz, den Betrieb, das Unternehmen und neuerdings auch in verstärktem Maße auf die Gesamtwirtschaft. Anders verläuft der Zielsetzungsprozeß in politisch-administrativen Organisationen. Hier werden Ziele von außen durch die demokratisch legitimierte politische Führung vorgegeben. In der Realität wird dieses Prinzip zwar erheblich eingeschränkt, denn Zielsetzungen der Legislative werden von der Exekutive in einem nicht unerheblichen Maße gesteuert. Damit wird sichtbar, daß die Kontrolle der Verwaltung durch das Parlament ungenügend ist. Mit der Schwerpunktverlagerung der Verwaltungstätigkeit in Richtung auf Planung verstärken sich diese Tendenzen: Die Macht der Verwaltung wächst mit der Ohnmacht des Parlaments. Für die Behebung des damit einhergehenden Kontrolldefizits sind zwei

Strategien denkbar. Da nach den Regeln parlamentarischer Demokratie Normsetzung nur durch die politischen Instanzen als legitim angesehen wird, also für die Verwaltung von außen zu erfolgen hat, schalten von vornherein jene innerorganisatorischen Mitbestimmungsmodelle aus, wie sie für das privatwirtschaftlich organisierte industrielle System typisch sind. Es würde eine Verfälschung des demokratischen Prinzips bedeuten, wollte man die Verwaltungsangehörigen über die Ziele des Verwaltungshandelns bestimmen lassen. Als Reformstrategie bietet sich einmal an, die Normsetzungs-, Planungs- und Kontrollmöglichkeiten des Parlaments zu stärken, beispielsweise über Sachverständigen-gremien, öffentliche Anhörungsverfahren. In der zweiten Strategie, die die erste ergänzen kann, geht es darum, die vom Verwaltungshandeln direkt Betroffenen, die Bürger, ohne Umweg über das Parlament am Zustandekommen von Entscheidungen zu beteiligen. Auch die Mitbestimmungsmodelle im industriellen System überschreiten ihren innerorganisatorischen Ansatz insofern als übergeordnete Gesichtspunkte, wie "das öffentliche Interesse" durch eine entsprechende Vertretung berücksichtigt werden.<sup>35)</sup>

Die Gründe dafür, daß politisch – etwa nach dem Städtebauförderungsgesetz – Betroffenenbeteiligung zugestanden wird, sind vielschichtig. Vordergründig scheint es darum zu gehen, die erwähnten Legitimationsdefizite zu beheben. Dieses Problem stellt sich primär deshalb, weil die komplexen Aufgaben der Planung nicht länger ohne Beteiligung der Betroffenen gelöst werden können. Die politisch-administrativen Organisationen stehen damit ebenso wie die industriellen unter Partizipationsdruck. Für die BRD gilt: "In einem (...) komplexen System ist verstärkte Partizipation unabdingbar (...) Erfahrungstatsachen (beweisen) den Nutzen größerer Transparenz und Partizipation – z. B. die Erkenntnis, daß gerade städtebauliche Planungen, die ohne öffentliche Diskussion von oben diktiert werden, von den Betroffenen häufig nicht akzeptiert werden, oder die Erfahrung, daß sich Sanierungsplanungen leichter durchführen lassen, wenn sie öffentlich diskutiert werden und wenn somit eventuelle Spekulationen der Querulanten dem sozialen Druck der Umwelt ausgesetzt sind."<sup>36)</sup>

Die gesellschaftlichen Folgen dieser aus Effektivitätsgründen zugestandenen Partizipation einzuschätzen, bleibt schwierig. Ob Partizipation integrative oder emanzipatorische Konsequenzen zeigen wird, läßt sich theoretisch nur sehr begrenzt beantworten. Partizipation unter derzeitigen gesellschaftlichen Bedingungen löst – so lautet eine gebremst reform-optimistische These – widersprüchliche Prozesse aus. Es ist nicht auszuschliessen, daß die zur Herstellung von Massenloyalität gewährte, d. h. integrative Partizipation politische Sozialisationsprozesse initiiert, in deren Folge die emanzipatorischen Momente

von Beteiligung freigesetzt und in weitergehende gesellschaftsreformierende Forderungen umgesetzt werden.

Der Transformationszwang zur Partizipation, unter dem die für hochindustrialisierte Gesellschaften typischen komplexen Organisationen stehen, scheint ein von gesellschaftlichen Rahmenbedingungen unabhängiger Zwang zu sein, wenn auch die konkreten Beteiligungsformen gesellschaftsspezifisch geprägt sind. Dieser Sachverhalt soll abschließend am Beispiel der DDR illustriert werden.

Auf dem VIII. Parteitag der SED von 1971 spielte das Problem der weiteren Verwirklichung sozialistischer Demokratie eine zentrale Rolle. Diese Diskussion hatte Anfang der sechziger Jahre begonnen, als sich zeigte, daß das zentrale Leistungssystem in der volkseigenen Wirtschaft zunehmend ineffektiv wurde, was sich in einem starken Abflachen der Zuwachsraten ausdrückte. "Bei steigender Komplexität der einzelnen Industriezweige und der innerbetrieblichen Produktionsvorgänge waren in wachsendem Maße selbständige Entscheidungen der mittleren Ebene (in den Vereinigungen Volkseigener Betriebe oder im Volkseigenen Betrieb selbst) anstelle der bis dahin üblichen operativen Eingriffe übergeordnete Organe nötig."<sup>37</sup> Durch eine Intensivierung des Wettbewerbs sowie Neuererwesens sollte die sozialistische Demokratie weiter verwirklicht werden. Deutlich wurde gesehen, daß deren Realisierung Voraussetzung für Erfolge in der Rationalisierung ist und damit für das Ansteigen der wirtschaftlichen Wachstumsraten.

## 2. ORGANISATION VON PLANUNGSPARTIZIPATION

Im Folgenden sind die Konsequenzen zu erörtern, die sich aus der Abklärung des Verhältnisses von Organisation und Partizipation für die Strukturierung von Planungsbeteiligungsformen ergeben. Die Überlegungen bleiben zunächst relativ abstrakt, da ihre Vermittlung mit praktischen Erfahrungen von Planungspartizipation in der BRD dem folgenden Abschnitt vorbehalten ist.

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, daß – abgesehen von der Produktionstechnologie – die Beschaffenheit der Umweltverhältnisse und die Art der Aufgabe bei der Suche nach einem optimalen Organisationsmodell von strukturprägender Bedeutung sind. Das bürokratische Organisationsmodell erweist sich bei komplexen und dynamischen Umweltverhältnissen und entsprechenden Organisationsaufgaben als ineffizient für die



Zielerreichung. Effektiv ist unter solchen Bedingungen ein Organisationsmodell, das wir im folgenden gemäß der Terminologie von Bosetzky als assoziativ bezeichnen wollen. Eben diese Voraussetzungen gelten, so lautet die zu erläuternde These, für Partizipationsmodelle politischer Planung.

Die für die organisatorische Struktur von Planungsbeteiligungsformen relevanten Umweltverhältnisse und Aufgaben sind unter dem Aspekt ihrer Dynamik und Komplexität zu charakterisieren. Von den nicht wenigen Formen bürgerlicher Beteiligung an Planungsprozessen, wie Bürgerforen, Gemeinwesenarbeit, Planungsbeiräte wird die Bürgerinitiative als Ansatzpunkt gewählt, um die organisationssoziologischen Überlegungen zu entwickeln.

Die konkreten Umweltverhältnisse, die Entstehungsbedingungen für Bürgerinitiativen darstellen und deren Aufgaben definieren, sind jene chronisch unterversorgten öffentlichen Bedürfnisbereiche, wie Gesundheit, Wohnung, Bildung, Verkehr, die nicht durch individuelle, sondern allein durch kollektive Anstrengungen befriedigt werden können. Aber auch der Wohlfahrts- und Interventionsstaat scheint diese Mängel kaum beheben zu können. Muß er doch zuerst solche Funktionsstörungen beseitigen, die dem System als Ganzes gefährlich werden können, so daß er die genannten Bedürfnissektoren weniger aufwendig bearbeitet. Die daraus resultierende Disparität der Lebensbereiche läßt sich beispielsweise am Mißverhältnis zwischen modernsten Produktions- und Militärapparaten und der stagnierenden Organisation des Verkehrs-, Gesundheits- und Bildungswesens ablesen. Die Bürger sind diesen Defekten zwar nicht in strikt gleicher, aber doch gleichermaßen unentrinnbarer Weise ausgesetzt, wobei die unterprivilegierten Schichten die Hauptleitragenden dieser Mängel sind.<sup>38)</sup> Die gesellschaftliche Dynamik und Komplexitätszunahme sozialer Strukturen und Prozesse manifestiert sich für die BRD besonders auffällig in der mit dem Ende der Wiederaufbauphase notwendig gewordenen, aber im Verhältnis zu anderen westlichen Industrieländern aus liberalen Widerständen spät einsetzenden Entwicklung umfassender politischer Planungssysteme zur Steuerung des gesellschaftlichen Wandels, die die bisherigen punktuellen, unkoordinierten Einzelinterventionen des Staates ablösen sollten. Diese planerischen Aktivitäten, verbunden mit einer innenpolitischen Reformbereitschaft, sollten der Unterversorgung öffentlicher Bedürfnisse ein Ende setzen. Dieser anfangs weit verbreitete Reformoptimismus erwies sich zunehmend als illusionär. Denn neben der Schwierigkeit,

ein in sich konsistentes Planungsinstrumentarium zu entwickeln, war die prinzipielle Begrenztheit politischer Planung in einer kapitalistischen Wirtschaftsformation nicht zu übersehen. Darauf lassen sich die teilweise negativen Induktionswirkungen politischer Planung, die neue Planungsanstrengungen erzwingen, zurückführen. Sie scheinen am deutlichsten zu signalisieren, wie unbewältigt die in qualitativer und qualitativer Hinsicht ständig wachsenden gesellschaftlichen, nunmehr politisch zu lösenden Aufgaben sind. Die Unterversorgung öffentlicher Bedürfnisse und die negativen Folgen von Versuchen, diese Mängel zu beheben, haben Auslösefunktion für das Entstehen von Formen bürgerlicher Beteiligung. Als Reaktion auf diese Defekte zielen beispielsweise Bürgerinitiativen darauf, die politischen Entscheidungsträger und ihre Administrationsorganisationen so zu beeinflussen und unter Druck zu setzen, daß die Disparitäten behoben werden – wie illusionär der Gedanke, sie im Rahmen bestehender Systemgrenzen grundsätzlich zu beseitigen, auch sein mag. Gleichzeitig geht es ihnen darum, daß Fehlplanung saniert wird.

Es dürfte deutlich geworden sein, wie eng verflochten Organisationsumwelt und -aufgabe sind. Die Dynamik und Komplexität eines entwickelten kapitalistischen Systems wie die BRD, ablesbar an den sich massiv aufdrängenden, bisher nicht bewältigten Problemen, spiegelt sich in der Aufgabenstruktur von Planungspartizipationsformen wider. Die in Aufgaben transformierten Ziele von Planungsbeteiligung sind kaum standardisierbar, erfordern spontanes, nicht programmierbares Handeln und dazu als Voraussetzung ein hohes Maß an Problemsicht und Problemlösungsfähigkeit, verbunden mit sozialer Sensibilität und Phantasie, taktischem Geschick und Kommunikationsfähigkeit. Auf dem Hintergrund der Erörterung von "Organisation und Partizipation" ist Zielerreichung, von vornherein eingeschränkt, wenn nicht sogar vereitelt durch systembedingte Restriktionen, – bei der skizzierten Beschaffenheit von Umweltverhältnissen und Aufgaben kaum über eine bürokratische Organisationsstruktur möglich: allein ein assoziatives Modell könnte Erfolg gewährleisten. Diese theoretisch wie empirisch abgesicherte Forderung würde sich allzu leicht als puristischer Appell diskriminieren lassen, wenn sie nicht mit den konkreten sozio-historischen Bedingungen, unter denen Planungspartizipationsorganisationen sich in der BRD präsentieren, vermittelt würde. Dies soll u.a. im folgenden Abschnitt geleistet werden.

Diese Überlegungen zur Organisation von Planungspartizipation unter Berücksichtigung

der eingangs formulierten gesellschaftspolitischen Maximen löst die Organisationssoziologie aus ihrer traditionellen Managementperspektive heraus, die auch noch - wie wir im letzten Kapitel gesehen haben - den assoziativen Modellen und den davon geleiteten gesellschaftlichen Reformbestrebungen, beispielsweise dem Travistock-Ansatz, metatheoretisch zugrundeliegt. Daraus ergeben sich systembedingte Grenzen, mit denen sich ein Reformkonzept "Humanisierung der Arbeitswelt" konfrontiert sieht. Kritik an diesen Systemgrenzen nicht transzendierende Sichtweite bedeutet aber keineswegs, die Ergebnisse dieser die bürokratische Organisation in ihrer Effizienz relativierenden Forschung auch abzulehnen. Vielmehr soll jenseits aller wissenschaftlichen und politischen Skrupel versucht werden, deren Resultate in einer Perspektive zu verarbeiten, der es darum geht, gesellschaftlichen Widerstand als Gegenmacht zu organisieren. Insofern diese Fragestellung hier bewußt in die Organisationssoziologie eingebracht wird, ist sie auch - wie Burisch formuliert - "Wissenschaft des Widerstands."<sup>39)</sup>

### 3. FALLSTUDIEN ZUR PLANUNGSPARTIZIPATION - EINE ORGANISATIONSSOZIOLOGISCHE AUSWERTUNG

Beispiele zur Planungspartizipation, vornehmlich in Form der Bürgerinitiative, - sollen nach einem Raster organisationssoziologisch ausgewertet werden, dessen einzelne Dimensionen auf dem Hintergrund von Kapitel 1 und 2 bestimmt worden sind. Diese Dimensionen konkretisieren sich in den einzelnen Gliederungspunkten dieses Kapitels.

#### 3.1. ASSOZIATIVE VERSUS BÜROKRATISCHE STRUKTUR

Ausgehend von der Einsicht, daß bei dynamischen Umweltverhältnissen die in Aufgaben verwandelten Ziele von Planungsbeteiligung sich nicht nur mit der Umwelt verändern, sondern zugleich relativ diffus sind, leitet sich die Konsequenz her, daß nur eine assoziative Organisation funktional ist. Gemäß dieser Maxime sind Planungsbeteiligungsformen organisiert worden. So heißt es beispielsweise in einem Erfahrungsbericht über die 1961, bald nach Beginn des Einsatzes von Düsenflugzeugen in der Zivilluftfahrt, entstandene und sich in der Form des e.V. weiterentwickelnde Bürgerinitiative "Bundesvereinigung gegen Fluglärm":

"Ihre Einheit und ihr Durchsetzungsvermögen bewahrte sie sich, indem sie sich nicht 'überorganisierte' sondern bis zum gewissen Grade 'fragmentarisch', daß heißt positiv: offen und flexibel blieb."<sup>40)</sup>

Es wird die Auffassung vertreten, daß der Erfolg der Initiative nicht zuletzt auf ihre flexible Organisationsstruktur zurückzuführen ist. Dabei ist kritisch festzuhalten, daß eine Auffassung sichtbar wird, die zu einer Gleichsetzung von Organisation und Hierarchie, als bürokratischer Organisation mit Organisation schlechthin tendiert. In einem weiteren Beispiel wird aus bisherigen Erfahrungen eine gleiche organisatorische Schlußfolgerung gezogen, die sich zugleich als Handlungsanleitung für weitere Initiativen versteht:

"(...) keine Hierarchiebildung mit Pöstchenreiterei, sondern gleichberechtigter Kreis; wenig Formalisierung; Führung durch Arbeit und Anwesenheit; wer arbeiten will, soll auch die Aufgabe bekommen, muß aber Versprochenes halten; Abstimmungen vermeiden, innere Kompromißbereitschaft, subtile Rückkopplung, nichts unternehmen ohne den Rat von zwei weiteren Personen; Vertrauen; es brauchen nicht immer alle gefragt zu werden, wenn schnell gehandelt werden muß. Die Stärke der Bürgerinitiative liegt darin, daß sie unkonventionell handelt und auftritt: schnelle Straßenaktionen, Medieneinsatz, sich nicht an bürokratische Spielregeln halten, unsoziale Regeln mit gezielt kalkuliertem Risiko auch übertreten. Aber: kein individuelles Heldentum, kein persönlicher Amoklauf, keine Gewalt, keine Gefährdung von Helfern oder Unbeteiligten." 41)

Diese empfohlene Vorgehensweise wird an anderer Stelle als "eine Art Guerillataktik"<sup>42)</sup> beschrieben; eine Taktik, die die verwirrende Eigenschaft hat, daß bei ihrer Anwendung die scheinbar schwächere Seite gewinnt und scheinbare Übermacht sich als Ohnmacht erweist. Wie Guerillas ihre Kräfte in kleinen Gruppen konzentrieren und an speziell ausgesuchten Punkten angreifen, versuchten beispielsweise Bonner Bürgerinitiativen, ständig neue selbständige Gruppen zu gründen, anstatt die vorhandenen zu vergrößern, und operierten unter Ausnutzung des Überraschungsmoments durchaus erfolgreich gegen die Apparate der Behörden.<sup>43)</sup> Die bürokratische Organisationsstruktur, die für das Militär infolge technischer<sup>44)</sup> und für die politische Administration infolge sozialer Veränderungen obsolet geworden ist, zeichnet sich durch eine Unflexibilität aus, die es ihr erschwert, entsprechend schnell und unkonventionell auf die Herausforderung von nach dem Guerillaprinzip agierenden Gruppen zu reagieren. Insofern zielt die assoziative Struktur der Bürgerinitiative und deren Umsetzung in einen entsprechenden Handlungsprozeß, d.h. die Guerillataktik, auf zentrale Schwachstellen politischer Administration. Die weiteren Ausführungen werden zeigen, daß der Zusammenstoß der Bürgerinitiative, also einer assoziativen Organisation mit der gegenstrukturierten politischen Administration, also einer bürokratischen Organisation solange zum Erfolg des "Angreifens" führen kann, wie sich dieser nicht auf die "Kampfregeln" des "Feindes" einläßt,

sondern ihm seine eigenen aufzwingt.<sup>45)</sup> Daß dieses Prinzip aber kein unbedingtes Erfolgsrezept ist, d.h. damit die Macht der Verwaltung außer Kraft gesetzt wird, zeigt sich, wenn wir deren Reaktion auf Bürgerinitiativen beleuchten.

### 3.2. ZIELERREICHUNG DURCH ASSOZIATIVE STRUKTUR

Hier stellt sich das bereits angesprochene Problem nach der Effizienz von Planungs-partizipationsmodellen bei einer assoziativen Struktur. Das organisatorische Ziel erweist sich als definitionsbedürftig. Zielerreichung wäre auf dem Hintergrund der ein-gangs formulierten gesellschaftspolitischen Maximen zu eng gefaßt, wollte man dem Selbstverständnis der Bürgerinitiativen folgen, wie es in den vorangegangenen Zitaten zum Ausdruck kommt. Hier wurde Zielerreichung unter eher kurzfristigem Aspekt im Sinne der Vermeidung negativer Planungsfolgen bzw. Sanierung von Fehlplanung gesehen. Es fragt sich, ob ein Beitrag zur Realisierung der weiteren gesellschaftlichen Zielvorstellungen über einzelne Formen von Planungspartizipation zu leisten ist, d.h. ob und inwieweit können der politisch-administrative Handlungsspielraum durch die Bildung gesellschaftlicher Gegenmacht erweitert, politische Sozialisationsprozesse initiiert und ein organisatorischer Wandel in staatlichen Administrationsorganisationen unterstützt werden. Diese Fragen lassen sich kaum über die hier angewandte Methode, Erfahrungsberichte auszuwerten, beantworten; sie mögen zwar einige Hinweise geben, diese müssen jedoch auf dem Hintergrund eines umfassenden gesellschaftstheoretischen Konzeptes reflektiert und eingeschätzt werden. Der Versuch, die Ergebnisse dieser Betei-ligungsformen zu beurteilen, kann demnach nur vorläufig, also hypothetisch sein. Die Erörterung der vorstehend formulierten Zielvorstellungen ist dem Abschnitt 4 dieses Kapitels vorbehalten, in dem das Problem der Zielerreichung auf einer umfassenden organisatorischen Ebene erörtert wird. Eine Erörterung, die deshalb erforderlich ist, weil – wie wir im nächsten Abschnitt sehen – eine isolierte assoziative Organisation keineswegs, wie in der Theorie angenommen, praktischen Erfolg gewährleisten muß. Bei den weitergehenden Zielvorstellungen handelt es sich um solche, die wohl eher – so die hier vertretene These – durch eine umfassende organisatorische Verankerung erreicht werden könnten. Demgegenüber werden politische Sozialisationsprozesse wohl eher bei den relativ isolierten Planungsbeteiligungsformen in Gang gesetzt werden können. Diesem Problem wollen wir uns nun zuwenden. Damit schränkt sich der an-

spruchsvoll formulierte Titel dieses Abschnitts auf die Frage nach den Sozialisationsfolgen ein. Die kurzfristigen Ziele im Sinne der Krisenvermeidung sind bereits vorläufig beantwortet.

Erwartungen, die empirisch gestützte Aussagen über Sozialisationsfolgen in Organisationen – vor allem bei einer assoziativen Struktur – erhoffen, müssen enttäuscht werden. Wo dieses Problem, wenn auch nur in bezug auf eine bürokratische Struktur in Angriff genommen wird, wie beispielsweise von Presthus<sup>46)</sup>, wird unter Rückbezug auf traditionelle Sozialisationstheorien das Verhalten von Individuen in Organisationen als Verlängerung und Verstärkung der Muster der Primärsozialisation bestimmt. Der Frage nach dem spezifischen Beitrag von Organisationen für die Sekundärsozialisation wird weder theoretisch noch empirisch nachgegangen. Hier liegen unbearbeitete Probleme, deren zentrale Bedeutung sich besonders unter dem Aspekt, Partizipation in ihren längerfristigen Auswirkungen einschätzen zu wollen, ergibt. Deshalb verstehen sich die folgenden Ausführungen als hypothetisch gemeinte Orientierungen, die bei einem entsprechenden Forschungsvorhaben richtungsweisend sein könnten.

Eine in diesem Zusammenhang wichtige Bemerkung über die "Malaise der deutschen politischen Kultur" sei vorausgeschickt. Für Eckert konzentriert sich dieses Dilemma, das auf dem Hintergrund der Traumata deutscher Geschichte erst voll verständlich wird, in zwei Punkten: "(...) einem mangelnden Vertrauen in das politische System als solches und einer mangelnden Bereitschaft und Fähigkeit, mit anderen Bürgern in politischen Fragen zu kooperieren, ja auch nur politische Fragen zu diskutieren." <sup>47)</sup> Dieses Dilemma der traditionell niedrigen Konflikttoleranz, zusammenfallend mit autoritären Lösungserwartungen, kann von partiellen gesellschaftlichen Krisen, wie die von Habermas konstatierte Legitimationskrise, in dem Maße kontrahiert werden, wie diese politische Sozialisationsprozesse in Gang setzen und so eine Chance eröffnen, Krisen über eine Erhöhung des Partizipationspotentials zu bewältigen. <sup>48)</sup> Als Folge solcher Prozesse kann das Zustandekommen von Planungsbeteiligungsformen, wie die Bürgerinitiative, durchaus interpretiert werden. Die Chance, daß Beteiligung politische Sozialisationsprozesse initiiert und unterstützt, ist nicht zuletzt davon abhängig, eine Erstarrung von assoziativen zu bürokratischen Organisationsformen zu verhindern. Gelingt dies nicht, zeichnen sich zumindest zwei negative Konsequenzen ab. Die bürokratische Verfestigung würde einmal eine bereits vorhandene Tendenz verstärken, nämlich die Privilegierung von Mittelschichtsangehörigen in Partizipationsformen. Sie begünstigt – schreibt Goss-

mann über Erfahrungen mit Eltern-Kinder-Gruppen - Eltern mit einer gewissen bürokratischen Erfahrung, während Arbeiter ohne die berufliche Formalbildung ferngehalten werden können.<sup>49)</sup> So werden allein infolge der Bürokratisierungstendenzen die gewünschten Sozialisationsfolgen gerade bei der Unterschicht in Frage gestellt. Das gleiche gilt aber auch für Mittelschichtsangehörige, die zwar von der bürokratischen Struktur zunächst privilegiert werden. Unter dem Aspekt von emanzipatorischen Sozialisationsfolgen erweisen sich jedoch die Vorteile dieser Gruppe eindeutig als Nachteile, denn die bürokratische Verfestigung löst die nach wie vor gesellschaftlich dominierende autoritäre Persönlichkeitsstruktur nicht auf, sondern verstärkt sie noch. Entsprechende Lernprozesse lassen sich - wenn überhaupt - nur unter Bedingungen einer assoziativen Organisationsstruktur in Gang setzen. Dabei ist bisher ungeklärt, ob autoritäre Verhaltensdispositionen, die aus der Primärsozialisation resultieren, später, also beim Erwachsenen, verändert werden und ob und inwieweit assoziative Organisationsstrukturen dazu beitragen können. Es gibt durchaus Anzeichen, die es berechtigt erscheinen lassen, entsprechende Hypothesen zu formulieren. In Kapitel 2 konnte gezeigt werden, daß technologisch bedingte Veränderungen in Organisationen - wie bei der Diskussion um den "neuen Arbeiter" sichtbar wurde - dazu führen können, bisherige Autoritätsverteilung in Frage zu stellen und auf eine Veränderung zu drängen. Diese Tendenzen können als Indiz für die angestrebten Sozialisationsfolgen interpretiert werden. Daß in Bürgerinitiativen mit einer assoziativen Struktur solche Lernprozesse zumindest begünstigt werden, dafür lassen sich Beispiele finden. Das Problem dabei ist, ob solche Ansätze durch die oft konstatierte Kurzlebigkeit von Bürgerinitiativen bzw. deren Verwandlung in bürokratische Strukturen durchkreuzt werden. So heißt es bei Roland über das seit 1969 existierende "Stadtentwicklungsforum Bonn": Die flexible Organisationsstruktur, die sich in dem Fehlen einer Satzung, eines Vorsitzenden, fester Kompetenzverteilung zeigt, führt dazu, daß "Sprecher der Gruppe jeweils derjenige ist, der nach Sache und Rolle nützlich (ist) - nach Rückkopplung mit der Gruppe."<sup>50)</sup> Damit werden Verhaltensmuster begünstigt, wie Selbstkontrolle im emotionalen Bereich, Selbstmotivierung, Anerkennung unterschiedlicher Rollen, Fähigkeit zur Rückkopplung mit der Gruppe bis hin zur Rollenrotation<sup>51)</sup>, also unerläßliche Merkmale der angestrebten Sozialisationsprozesse.

### 3.3. SCHEITERN BEI ASSOZIATIVER STRUKTUR

Eine assoziative Organisationsstruktur, die für Planungsbeteiligungsformen als angemessen nachgewiesen werden konnte, impliziert nicht, daß sich dieses Modell in der Realität bewährt, d.h. sie ihr kurzfristiges Ziel erreicht, von den längerfristigen erst nicht zu sprechen. Es ist im folgenden den Gründen nachzugehen, die Bürgerinitiativen und ähnliche assoziativ strukturierte Beteiligungsformen scheitern lassen. Die Ursachen sind in zwei Dimensionen zu suchen: organisationsinterne und -externe Gründe, also Umweltbedingungen. Als relevante Umweltfaktoren sind in diesem Zusammenhang Parteien, Verbände, die politische Administration zu nennen. Diese organisationsexternen Faktoren scheinen Partizipationsformen eher scheitern zu lassen als organisationsinterne. Als Gründe, die sich aus der Organisation selbst ergeben können, sind jene sozio-kulturellen und schichtspezifischen Sozialisationsbedingungen zu nennen, die eine wirkungsvolle Arbeit in einer assoziativen Struktur verhindern können, etwa infolge mangelnden Trainings in Gruppenarbeit, fehlender Selbstkontrolle und Motivation, persönlicher Profilierungsabsichten auf Kosten von Kooperation. Auf diese Faktoren, die sich als organisationsinterne Barrieren für den Erfolg von Beteiligungsmodellen erweisen können, soll hier nicht näher eingegangen werden. Für die Organisationsperspektive interessanter sind jene genannten Umweltfaktoren.

Unter 3.1. wurde ausgeführt, daß der Erfolg von Bürgerinitiativen auf ihrer assoziativen Struktur basiert. Damit wird zugleich angedeutet, daß die Transformation in einer bürokratischen Struktur deren Ende bedeuten kann. Diese Verwandlung erfolgt unter dem Einfluß der erwähnten Umweltbedingungen. Damit wird die enge Verflechtung von organisationsexternen und -internen Faktoren deutlich: zunächst verwandelt sich unter dem Umweltdruck die assoziative Struktur in eine bürokratische. Mit diesem Umstrukturierungsprozeß geht die Aktivität der Gruppe verloren, was zugleich ihre Auflösung bedeutet. Dieser Zusammenhang läßt sich mit Hoffmann/Patellis am Sanierungsprojekt "Lehel" in München verdeutlichen. Hier konnte die Interessengemeinschaft der Sanierungsbetroffenen (IGS) solange ihre Aktionsbasis erhalten, "wie sie verhältnismäßig spontan und parteipolitisch unkontrolliert agieren konnte."<sup>52)</sup> Sie verlor an Bedeutung in dem Maße, wie der Vorstand begann, "personalpolitische Ziele zu verfolgen und die Verbindung mit der SPD deutlich und öffentlich wurde."<sup>53)</sup> Diese Entwicklung bedeutet, daß "nach der anfänglich aktiven und offensiven Argumentation (eine) zunehmenden



de Anpassung der Argumente und der Sprache an die existierende Denk- und Machtstruktur der Verwaltung" erfolgte.<sup>54)</sup> Dieser Trend verstärkte sich zur Zeit der Landtagswahlen: die Interessengemeinschaft gerät "mehr und mehr ins Parteipolitische und zugleich ins Fachmännische".<sup>55)</sup> Diese Annäherung an Parteien und Verwaltung, die sich mit der Gründung der "Arbeitsgemeinschaft der Lehel-Organisationen" (AGL) zu einer direkten Zusammenarbeit weiterentwickelt (zur AGL gehörten neben den Initiativen auch der Bezirksausschuß und die Parteien), setzte einen Bürokratisierungsmechanismus in Gang, der fatale Konsequenzen im Hinblick auf die Aktionsfähigkeit der Initiative hat. Der Erfahrungsbericht zeigt auf, daß das Interesse der Bevölkerung durch die Verfilzung mit der Verwaltung und der damit einhergehenden "Parlamentarisierung", durchaus im Sinne bürokratischer Erstarrung zu interpretieren, erlahmt. So heißt es u.a.: Die Betroffenen "sind enttäuscht von der sich zunehmend vom Konkreten zum Abstrakten verlagernden Problemstellung, von der (...) Ausbeutung ihrer Aktionen durch Parteipolitiker und Technokraten."<sup>56)</sup> Infolgedessen werden keine Aktionen mehr unterstützt. Die AGL stellt eine gegenüber den Betroffenen verselbständigte Organisation dar und verschwindet als aktiver Verein in dem Maße, wie sie die politische Verwaltung zunehmend als einzigen Gesprächspartner ansieht.

Selbst wenn es den Initiativen gelingt, sich der Umarmungs- und Vereinnahmungstaktik von Verwaltung und Parteien zu entziehen und eine flexible Struktur beizubehalten, ist damit nicht per se ihr Überleben im Sinne der Möglichkeit, erfolgreiche Aktionen durchzuführen, gegeben. Solchen Illusionen tritt Theo Schiller mit dem Argument entgegen: "Nichts wäre verfehlter als Optimismus über die Chancen von Bürgerinitiativen, denn solche konflikträchtigen Versuche von Do-it-your-self-Demokraten wären nicht dem Repräsentationsmonopol der Parteien entgegenzusetzen, sondern stellen eine Herausforderung der gesellschaftlichen Machtballungen selbst dar."<sup>57)</sup> Die Macht von Bürgerinitiativen, nämlich ihre Chance, erfolgreich mit einer Art Guerillataktik zu operieren, kann sich nun unter dem Aspekt der Macht, präziser Übermacht von politischen Administrationen als Schwäche erweisen. Dies umso eher und umsomehr, je isolierter – ohne Verbindung und Unterstützung durch ähnliche Interessengruppen – die Initiative agieren muß. Hier zeigt sich die Ambivalenz weitergehender organisatorischer Verankerung. Was sich einerseits als tödlich für die Initiative erweisen kann, ist andererseits Überlebensvoraussetzung. Dabei ist für die umfassendere Organisationsbildung entscheidend, daß lebens-

notwendige Autonomie gegenüber Parteien und Verwaltung gewährleistet ist, was in der Praxis sehr wohl bedeuten kann, daß diese Unabhängigkeit immer wieder verteidigt, wenn nicht sogar erkämpft werden muß. Nach diesem Kriterium sind die umfassenden organisatorischen Verbindungen zu beurteilen. Damit ist die Problemstellung des folgenden Abschnitts angedeutet: Die Ohnmacht der Initiative vor der Übermacht der Verwaltung erzwingt weitergehende organisatorische Verankerungen. Eine solche Aufhebung "organisatorischer Primitivität"<sup>58)</sup> über organisierte Zusammenarbeit bzw. Zusammenschluß mit gleichgelagerten Interessengruppen sowie eventuelle antagonistische Kooperationsverhältnisse zu Teilen der etablierten Parteien und Verbände ist für die Verfolgung der als längerfristig deklarierten Ziele erforderlich. Diese haben eben nur eine Chance auf Verwirklichung über Organisationen, die sich als gesellschaftliche Gegenmachtbildungen begreifen.

### 3.4. ERFOLG DURCH ORGANISATORISCHE WEITERENTWICKLUNG<sup>1</sup>

Der Vorschlag, Planungsbeteiligungsformen im vorstehend angedeuteten Sinn weiterzuentwickeln, stößt auf eine ambivalente Haltung. Bei den vorgebrachten Einwänden wird ein gemeinsamer Ansatzpunkt der Kritik sichtbar: Wenngleich eine umfassendere organisatorische Verankerung für notwendig erachtet wird, um "jene Dauerhaftigkeit und damit Chance zu längerfristiger Strategieentwicklung" zu erreichen, "die notwendige Voraussetzung sind, um wirksam in die Konfliktaustragung eingreifen zu können"<sup>59)</sup>, sei gegenüber solchen Tendenzen Skepsis geboten. Partielle Kooperation, insbesondere mit Parteien und Verbänden, wird als suspekt angesehen, denn damit seien die Initiativen ihrem Zugriff mit dem Ziel der Kooptation oder der Unterdrückung ausgesetzt. Diese fatale Konsequenz, die in der Regel für die Bürgerinitiative das Ende bringt, läßt sich nicht zuletzt darauf zurückführen, daß innerparteiliche und innerverbandliche Demokratie nur mehr bloße Lippenbekenntnisse, aber keine organisatorische Wirklichkeit sind. Diese entspricht vielmehr dem Modell einer bürokratischen Organisation, wie sie Michels sowohl für die Gewerkschaften als auch für die sozialdemokratischen Parteien Westeuropas bereits zu Anfang des Jahrhunderts aufgezeigt hat.<sup>60)</sup> Daran hat sich seither nichts geändert. Gegenüber dem von Michels formulierten "ehernen Gesetz" der Oligarchie weisen neuere Untersuchungen auf die sozialstrukturellen Ursachen hin, die diese Tendenzen fördern, und kritisieren damit zugleich die Naturgesetzlichkeit solcher Aussagen<sup>61)</sup>. Von der Vielzahl der vorgebrachten Argumente interessiert hier dasjenige, welches

Oligarchisierungstendenzen in der SPD u.a. auf ihren Wandlungsprozeß von der Klassen- zur Volkspartei zurückführt und damit zugleich die auffällig einseitige Abgrenzungspolitik zu linken Positionen als entscheidend für die Behinderung innerparteilicher Demokratie ansieht. Eine ähnliche Politik, die zu den gleichen Konsequenzen führt, verfolgen die Gewerkschaften. Dieses Dilemma innerorganisatorischer Demokratie macht die Zusammenarbeit von Planungsbeteiligungsformen mit Parteien und Verbänden so gefährlich, ja sogar existenzbedrohend. Parteien und Gewerkschaften stellen in der Regel - so läßt sich mit Theo Schiller formulieren - "kein Resonanzinstrument für Bürgerinitiativen mehr dar . Sie scheinen weder Aufnahmeorgane noch Wiedergabe- oder gar Verstärkungsvorrichtungen zu haben; außerordentlich groß ist ihre Kapazität , Interesse, Engagement und Initiative zu verschlucken."<sup>62)</sup> Dieser Sachverhalt führt dann zu der theoretisch zwar konsequenten aber praktisch kaum haltbaren Aufforderung, "sich unabhängig von aller Parteipolitik zu halten."<sup>63)</sup> In ihren politischen Folgen trifft sich diese Position mit einer anderen, die Planungsbeteiligungsformen unter gruppensoziologischem Aspekt betrachtet und diesen Ansatz gegen einen organisationssoziologischen ausspielt, und zwar infolge eines hier bereits aufgetauchten Vorurteils, das dazu neigt, Organisation sich nicht anders denn als bürokratische vorstellen zu können. <sup>64)</sup>Eine solche Position kann in der Praxis verhindern, daß Parteien und Verbände darauf untersucht werden, inwieweit oppositionelle Gruppen, beispielsweise Nachwuchsorganisationen bzw. Teile davon, für eine Kooperation - und sei es nur zeitweilig und punktuell - mit Bürgerinitiativen in Frage kommen. Das solche Zusammenarbeit erfolgreich sein kann und das Bündnis von Verwaltung und Wirtschaft zu durchbrechen ist, dafür lassen sich Beispiele benennen. So ist über eine Bürgerinitiative in Wiesbaden zu berichten, der es gelang, eines der besten Wohngebiete ihrer Stadt zu erhalten :

"(..) unter maßgeblicher Beteiligung der Wiesbadener Jungsozialisten (wurde) eine Bürgerinitiative gegründet, die nicht nur in der betroffenen Bevölkerung vorbehaltlose Unterstützung fand. Dieser Bürgerinitiative gelang es schließlich, durch fachliche Analyse und Alternativvorschläge die Wiesbadener SPD und die Stadtveordnetenfraktion, wenn auch gegen manchen Widerstand, von der Unvernunft des Bebauungsplanes zu überzeugen."

"'Ohne die Jusos', resümiert Hausfrau Silvia Schmatolla, Vorstandsmitglied der Initiative und Bewohnerin des geretteten Viertels, 'hätten wir Bürger das nicht geschafft, aber ohne uns Bürger hätten auch die Jusos nichts erreicht'."<sup>65)</sup>

Das geglückte Zusammenspiel von Bürgerinitiative und Jungsozialisten wird erst auf dem Hintergrund des strategischen Konzeptes der Nachwuchsorganisationen von SPD und FDP verständlich. Über die Methode "Strategie der beiden Wege" (FDP-Jungdemokraten) bzw. "Doppelstrategie" (Jungsozialisten) versuchen beide unter Ausnutzung des Protestpotentials, das Bürgerinitiativen darstellen, die innerparteiliche Opposition mit dem Ziel zu stärken, das politische Handeln ihrer Parteien qualitativ zu verändern. Mit Teilen der Gewerkschaften, wie der GEW und Verbänden, wie der Humanistischen Union, sind solche Aktionsgemeinschaften gegründet worden.<sup>66)</sup>

Weniger ambivalent ist die Haltung gegenüber einer weiteren Möglichkeit organisatorischer Fortentwicklung, die darauf abzielt, als existenzbedrohende lokale Isolation von Bürgerinitiativen durch überregionale Kooperation, also der Initiativen untereinander, aufzuheben. Das kann Formalisierungs- und Zentralisierungstendenzen zur Folge haben, die sich aber solange nicht negativ im Sinne bürokratischer Erstarrung auswirken müssen, wie es den lokalen Initiativen gelingt, ihre assoziative Struktur beizubehalten. Solche Wege sind in der Praxis beschritten worden. So wurde im Herbst 1969 in Frankfurt die überregionale "Arbeitsgemeinschaft für Bürgerinitiativen" gegründet, die es sich zum Ziel gesetzt hat, "Kommunikation und Kooperation der in der Bundesrepublik bestehenden Bürgerinitiativen zu erleichtern und zu fördern, neue Initiativen zu ermutigen und, wenn möglich, zu unterstützen".<sup>67)</sup> Als Schranke für überregionale Zusammenarbeit kann sich jedoch das situative und temporäre Engagement von Bürgerinitiativen erweisen.

Wenn vertikale Kooperation, also mit Teilen von Parteien und Verbänden mit horizontaler Kooperation einhergeht, lassen sich die skizzierten brisanten Probleme, die sich vor allem auf vertikaler Ebene stellen, eher bewältigen: Zusammenarbeit der Initiativen untereinander kann sich als Gegenmacht gegenüber Vereinnahmungsabsichten von Parteien und der politischen Administration erweisen. In dem Maße, wie Planungsbeteiligungsformen gleichzeitig auf horizontaler wie vertikaler Ebene Kooperationsverhältnisse eingehen, können sie eine Chance haben, einen Beitrag für die Verwirklichung der längerfristigen gesellschaftspolitischen Ziele zu leisten.

## ANMERKUNGEN

- 1) Wir wollen uns hier nicht auf die Kontroverse um die Begriffsbestimmung Sozialplanung einlassen, sondern den Sozialplanung umfassenden Begriff politische Planung verwenden. Das ist auch deshalb sinnvoll, weil die organisatorischen Aussagen sich auf den gesamten Bereich der politischen Planung beziehen und nicht nur auf den Spezialbereich Sozialplanung.
- 2) F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969, S. 59
- 3) Ch. I. Barnard, *Functions and Pathology of Status Systems in Formal Organizations*, in : W.F. Whyte (Hrsg.), *Industry and Society* New York, London 1946, S.49
- 4) *Ebenda*, S. 48
- 5) C. Offe, *Leistungsprinzip und industrielle Arbeit*, Frankfurt/M. 1970, S.23
- 6) *Ebenda*, S.23
- 7) H.P. Bahrdt, *Die Krise der Hierarchie im Wandel der Kooperationsformen*, in: Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, Köln, Berlin 1968, S. 127
- 8) Vgl. M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Bd. I, II, Köln, Berlin 1964
- 9) Vgl. F.W. Taylor, *Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung*, München, Berlin 1919
- 10) H. Ziegler, *Strukturen und Prozesse der Autorität in der Unternehmung*, Stuttgart 1970, S. 259
- 11) Vgl. R. Mayntz, R. Ziegler, *Soziologie der Organisation*, in: R. König (Hrsg.), *Handbuch der empirischen Sozialforschung*, Bd. II, S. 450
- 12) R. Ziegler, *Kommunikationsstruktur und Leistung sozialer Systeme*, Meisenheim am Glan, 1968, S. 97
- 13) Vgl. N. Luhmann, *Soziologische Aufklärung. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Opladen 1972
- 14) B. Willms, *Funktion, Rolle, Institution. Zur politiktheoretischen Kritik soziologischer Kategorien*, Düsseldorf 1971, S. 36 f
- 15) R. Mayntz, R. Ziegler, *Soziologie der Organisation*, a.a.O., S. 445 f
- 16) Vgl. die Übersicht bei W.H. Staehle, *Organisation und Führung sozio-technischer Systeme. Grundlagen einer Situationstheorie*, Stuttgart 1973, S. 36 f
- 17) T. Burns, G.M. Stalker, *Mechanistische und organische Systeme des Managements*, in : R. Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, a.a.O., S. 147
- 18) Vgl. W.H. Staehle, *Organisation und Führung sozio-technischer Systeme*, a.a.O., S. 39
- 19) E. Heinen, *Das Zielsystem der Unternehmung*, Wiesbaden 1966, S. 236
- 20) E. Litwak, *Drei alternative Bürokratiemodelle*, in : R. Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, a.a.O., S. 119

- 21) H. Klages, H.W. Hetzler, Entwicklung der Forschungsorganisation, in: R. Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., S. 168
- 22) H. Bosetzky, Grundzüge einer Soziologie der Industrieverwaltung, Stuttgart 1970
- 23) Vgl. ebenda, S. 158 f
- 24) J. Woodward, Technologie, Organisationsform und Erfolg, in R. Mayntz (Hrsg.), Bürokratische Organisation, a.a.O., S. 155
- 25) H. Popitz u.a., Technik und Industriearbeit, 2. unv. Aufl. Tübingen 1964, S.92
- 26) Vincent, Grossin, L'enjeu de l'Automation, Paris 1958, S.26, zitiert nach : R. Gronemeyer, Integration durch Partizipation ?, Frankfurt 1973, S. 90
- 27) Vgl. A. Touraine, La Conscience ouvrière, Paris 1966, Ders., L'évolution du travail ouvrière aux usines, Renault, Paris 1955, S. Mallet, Die neue Arbeiterklasse, Neuwied, Berlin 1972, H.Kern, M. Schumann, Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein, Bd. I, II Frankfurt 1970
- 28) S. Mallet, Die neue Arbeiterklasse, a.a.O., S. 42
- 29) Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1966, bzw. 1968, S. 15 bzw. S. 16
- 30) Zitiert nach: F. Vilmar (Hrsg.), Menschenwürde im Betrieb, Reinbeck bei Hamburg 1973, S. 105
- 31) Ebenda, S. 146
- 32) Wortlaut des Beschlusses des Bundeskabinetts vom 23.10.1969, zitiert nach : H. Schatz, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in : R. Mayntz, F. Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973, S. 61
- 33) Ebenda, S. 62
- 34) Ebenda, S. 63
- 35) Vgl. R. Mayntz, Bürokratische Organisation und Verwaltung, in: Die moderne Gesellschaft. Wissen im Überblick, Freiburg 1972, S. 494 f
- 36) G. Muncke, Zur Demokratisierung des kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses, in : Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 2, 1972, S. 232
- 37) G. Fülberth, Das Verhältnis von institutionalisierter Norm und Realisierung sozialistischer Demokratie in der DDR, unter besonderer Berücksichtigung der VEB und des kommunalen Bereichs, in : Das Argument 1972, S. 754
- 38) Vgl. J. Bergmann u.a., Herrschaft, Klassenverhältnis und Schichtung, in : Th. W. Adorno (Hrsg.), Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft ? Stuttgart 1969, S. 84 f
- 39) W. Burisch, Organisation als Ideologie, Stuttgart 1973, S.66
- 40) S. Haffner u.a., Bürger initiativ, Stuttgart 1974, S. 39

- 41) Ebenda, S. 140
- 42) Ebenda, S. 242
- 43) Vgl. ebenda, S. 142
- 44) Vgl. M. Janowitz, *Militärischer Konservatismus und technische Innovation*, in: R. Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation, a.a.O.*, S. 289 f
- 45) Vgl. Mao Tse-Tung, *Theorie des Guerillakrieges*, Hamburg 1974
- 46) Vgl. R. Presthus, *Individuum und Organisation*, Frankfurt 1962
- 47) R. Eckert, *Politische Partizipation und Bürgerinitiative*, in: *Offene Welt*, Nr. 101/1970, Opladen 1970, S. 43
- 48) Vgl. J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt 1973
- 49) H. Grossmann (Hrsg.), *Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?* Frankfurt 1971, S. 100
- 50) G. Roland, *Bürgerinitiative*, hrsg. vom Stadtentwicklungsforum Bonn und der Bürgerinitiative Südstadt Bonn, hier zitiert nach: S. Haffner u.a., *Bürgerinitiativ, a.a.O.*, S. 138
- 51) Ebenda, S. 139
- 52) P. Hoffmann, N. Patellis, *Demokratie als Nebenprodukt. Versuch einer öffentlichen Planung*, München 1971, S.77
- 53) Ebenda, S. 77
- 54) Ebenda, S. 77
- 55) Ebenda, S. 77
- 56) Ebenda, S. 126
- 57) Th. Schiller, *Parteien und Bürgerinitiative*, in: *Offene Welt, a.a.O.*, S. 119
- 58) C. Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt 1972, S. 143
- 59) *Soziologisches Seminar der Universität Göttingen, Sozialplanung in der Stadtplanung. Die Grundsätze für den Sozialplan*, Manuskript zum 17. Deutschen Soziologentag 1974, S. 2
- 60) Vgl. R. Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart 1970 (Nachdruck der zweiten Auflage)
- 61) Vgl. H. See, *Volkspartei im Klassenstaat oder das Dilemma der innerparteilichen Demokratie*, Hamburg 1972
- 62) Th. Schiller, *Parteien und Bürgerinitiative, a.a.O.*, S. 118
- 63) H. Grossmann (Hrsg.), *Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?*, a.a.O., S.21
- 64) Vgl. H. Dunckelmann, H. Kunert, in: *Projektgruppe Sozialplanung der TUB (Hrsg.)*, *Vorstudie zum Sozialplan und zur Mitwirkung der Betroffenen an Sanierungen nach dem Städtebauförderungsgesetz*, Manuskript 1972
- 65) *Frankfurter Rundschau* vom 10.11.1971, hier zitiert nach: R. Gronemeyer, *Integration durch Partizipation?*, a.a.O., S.188

- 66) Vgl. H. Grossmann (Hrsg.), Bürgerinitiativen, Schritte zur Veränderung ?  
a.a.O., S. 27, 40, 74
- 67) F. Minssen, Die Arbeitsgemeinschaft für Bürgerinitiativen, in : Offene Welt,  
a.a.O., S. 168