

3. VON DER EIN-PUNKT-AKTION ZUR SOZIALEN BEWEGUNG?
BÜRGERINITIATIVEN UND KOMMUNALPOLITIK
VON OSCAR W. GABRIEL

3.1. BÜRGERINITIATIVEN IN DER KOMMUNALPOLITIK - EIN NEUES
POTENTIAL POLITISCHER TEILNAHME?

Bürgerinitiativen gehören seit nunmehr über zehn Jahren zum Erscheinungsbild des politischen Prozesses in der Gemeinde. Dennoch besitzen wir nach wie vor nur wenige brauchbare Informationen über ihre Eigenschaften als politische Organisationen. Noch geringer ist unser Wissen über die Teilnahmemotive, politischen Einstellungen und sonstige wichtige Merkmale der in den Initiativgruppen tätigen Personen. Nicht einmal die Zahl der Initiativen und die ihrer Anhänger sind einigermaßen genau bekannt. Das ohnehin ausgesprochen lückenhafte Datenmaterial enthält zudem noch widersprüchliche Angaben und trägt eher zur Verwirrung als zur Information des Beobachters bei. Eine Untersuchung des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren (1972: 2 ff.) gibt eine Zahl von 230.000 Personen an, die in 380 Initiativgruppen engagiert seien. Schuppert (1977: 367) nennt für das Jahr 1976 eine Zahl von 3.000 im Bundesgebiet tätigen Bürgerinitiativen. Ebenso viele Gruppen mit 1,2 Millionen registrierten und 200.000 aktiven Anhängern waren nach Andritzky (1978: 15, 18) allein auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätig. Stark überhöht im Vergleich mit diesen Zahlen sind die Angaben Bermbachs (1978: 92), der von 50.000 Gruppen im Jahre 1977 ausgeht (vgl. auch Guggenberger 1980: 25 ff.). Träfe diese Schätzung zu, dann müßten in jeder der 8.500 Gemeinden Deutschlands ungefähr sechs Bürgerinitiativen tätig gewesen sein. Realistisch dagegen erscheint - auch im Hinblick auf die Aussagen anderer Autoren - (vgl. zusammenfassend: Rüdiger 1980: 133 ff.; von Kodolitsch 1980: 93) die Vermutung, derzeit seien in den Bürgerinitiativen etwa ebenso viele Bundesbürger engagiert wie in den politischen Parteien (vgl. auch Arzberger 1980: 116 f.).

Die ziemlich verwirrende Datenlage ist vermutlich bis zu einem gewissen Grade auch Ausdruck der beträchtlichen Unterschiede in den Zielen, der Organisation, dem Selbstverständnis usw., der unter der Bezeichnung "Bürgerinitiative" auftretenden Gruppierungen. Ein Autor, der Selbsthilfegruppen ohne ausdrücklich politische Zielsetzungen ebenso als Bürgerinitiativen betrachtet wie überregional organisierte Dachverbände einzelner Umweltschutzorganisationen wird zu einem höheren Schätzwert kommen als derjenige, der wie Offe (1972: 161) neben den Selbsthilfegruppen auch jenen Zusammenschlüssen das Prädikat "Bürgerinitiative" streitig macht, die "sich darauf beschränken, den offiziellen Instanzenzug des politischen Systems zu mobilisieren".

Den zahlreichen bereits in Umlauf befindlichen Definitionen der Bürgerinitiative (vgl. u. a.: Zillesen 1974: 4; Mayer-Tasch 1976: 14; Guggenberger, Kempf 1978 a: 12; Guggenberger 1980: 18 f.; Rucht 1982: 202 f.) soll hier keine weitere hinzugefügt werden, da es eigentlich keinen vernünftigen Grund dafür gibt, einer Organisation, die sich als Bürgerinitiative bezeichnet, das Recht zur Verwendung dieses Etiketts abzusprechen. Dennoch ermöglicht es die Themenstellung dieses Beitrags, die Aufmerksamkeit auf bestimmte Formen von Initiativgruppen zu konzentrieren. Da eine Analyse kommunal-politischer Partizipationsformen vorgesehen ist, können die Selbsthilfegruppen ohne spezifisch politische Zielsetzungen ebenso unberücksichtigt bleiben wie Gruppen mit ausschließlich überlokaler Orientierung: Erstere sind zwar Formen sozialer, nicht aber politischer Beteiligung, letztere richten sich mit ihren Partizipationsforderungen nicht an das kommunale politische System. Diese Unterscheidungen sind freilich analytisch leichter vorzunehmen als empirisch umzusetzen; denn in vielen Gruppen verbinden sich Selbsthilfe und politischer Anspruch, lokale und überlokale Zielsetzung. Abgesehen von generellen methodischen Einwänden sollte man deshalb Aussagen über Aktionsschwerpunkte der Initiativen in der lo-

kalen Politik mit außerordentlicher Vorsicht behandeln (vgl. z. B. die Angaben bei: Lange u. a. 1973: 264; Rüdig 1980: 150 ff., bes. Tab. 16).

Das Reservoir, aus dem die Bürgerinitiativen aus gegebenem Anlaß ihre Mitarbeiter beziehen, läßt sich dagegen aus den im zweiten Beitrag zu diesem Band vorgelegten Daten zur "subjektiven politischen Kompetenz" erschließen: Demnach waren 1974 28 % der Bundesbürger bereit, gemeinsam mit ihren Freunden, Bekannten, Nachbarn usw. gegen ungerechtfertigte Maßnahmen der lokalen politischen Führung vorzugehen (1959: 13 %). Der Anteil der Befragten, die ein ähnlich gelagertes Engagement in der Bundespolitik in Erwägung zogen, lag im Vergleich dazu lediglich bei 6 % (1959/60: 7 %, vgl. Almond, Verba 1965: 148, Tab. VI. 3, 160, Tab. VI. 5; Allerbeck; Kaase, Klingemann 1979: 36 ff.).

Die Annahme, die Gruppe der "subjektiv Kompetenten" stelle das Reservoir der Bürgerinitiativmitglieder dar, bestätigt sich, wenn man die Ergebnisse von Umfragen zum Beteiligungspotential der Bürgerinitiativen betrachtet. Nach einer Untersuchung des INFAS-Instituts aus dem Jahre 1973 würden 34 % der Befragten eventuell in einer Bürgerinitiative mitarbeiten (vgl. Kmieciak 1976: Tab. X. 10). Ähnliche Ergebnisse erbrachte eine Umfrage des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung (vgl. Radtke 1975: 22), in der 29 % der Befragten erklärten, eine Mitarbeit in Bürgerinitiativen komme für sie in Frage. Berücksichtigt man die üblichen Fehlerquoten repräsentativer Erhebungen, dann ist die Übereinstimmung der einzelnen Untersuchungen sehr hoch. Auch die Angaben der INFAS-Untersuchung zur tatsächlichen Mitarbeit in Initiativgruppen stimmen mit den oben vorgelegten Schätzwerten relativ gut überein.

Bei aller durch die lückenhafte Datenlage bedingten Vorsicht sind zur derzeitigen Bedeutung der Bürgerinitiativen in der

Kommunalpolitik einige allgemeine Feststellungen möglich:

- (1) Die für Bürgerinitiativen typische Form gemeinschaftlicher politischer Einflußnahme auf Entscheidungen der politischen Führung ist zwar keineswegs neu (vgl. dazu auch die Hinweise bei: Warren 1957 a; Oswald 1966: 120 ff.; von Schrötter 1969: 157; Dunckelmann 1975: 151 ff.). Doch stieg die Zahl der in dieser Form politisch aktiven Personen in den vergangenen 20 Jahren fast um das doppelte an.
- (2) Wie bereits im Jahre 1959/60 war auch 1974 die kommunale Ebene im Vergleich mit der des Bundes eher geeignet für eine informelle gemeinschaftliche Einflußnahme.
- (3) Verglichen mit der Entwicklung der Partizipationspotentiale der politischen Parteien und der organisierten Interessengruppen (vgl. dazu Tab. 1-8 im zweiten Beitrag dieses Bandes) gewinnt die zunehmende Bereitschaft zum Engagement in informellen Gruppen besondere Bedeutung; denn während erstere nur für verhältnismäßig kleine Minderheiten als Instrumente zur Verhinderung als schädlich betrachteter politischer Maßnahmen in Frage kommen, setzen nahezu 30 % der Bundesbürger auf Nachbarschaftsgruppen oder sonstige informelle Gruppen, wenn es darum geht, konkrete Interessen gegenüber lokalen Behörden durchzusetzen.

Nun sollte man aus diesen Befunden nicht die Prognose ableiten, die kommunale politische Führung stehe ständig unter dem Druck einer großen Zahl von Bürgern, müsse also bei jeder Maßnahme einkalkulieren, ein Viertel bis ein Drittel der Gemeindebürger zu Protestaktivitäten zu veranlassen. Unsere Daten bezogen sich nämlich auf Partizipationspotentiale, nicht auf realisierte politische Partizipation. Darüber hinaus werden durch Beschlüsse der kommunalen Organe nicht regelmäßig alle Bürger einer Gemeinde betroffen, vielmehr dif-

feriert die Betroffenheit sachlich und räumlich. Dennoch ist eine der bemerkenswertesten Veränderungen des politischen Verhaltens der Deutschen darin zu sehen, daß politische Entscheidungen der Regierung und der Verwaltung nicht mehr fraglos akzeptiert, sondern auf ihre Vereinbarkeit mit den individuellen Interessenlagen befragt werden. Die politischen Eliten in den Gemeinden werden deshalb in einem beträchtlichen Umfange mit Protestaktionen von unpopulären Entscheidungen betroffener Bürger rechnen müssen, die sich vielfach in Bürgerinitiativen organisieren.

3.2. . BEDINGUNGEN DES BEDEUTUNGSGEWINNES VON BÜRGER-INITIATIVEN

3.2.1. BÜRGERINITIATIVEN ALS "KRISENERSCHEINUNGEN"

Über die Ursachen des unbestreitbaren Bedeutungsgewinnes der Bürgerinitiativen besteht in der Deutschen Politikwissenschaft eine geradezu verblüffende Übereinstimmung. Sie signalisieren nach vorherrschender Auffassung ein Unbehagen am politischen System bzw. an den dies tragenden Institutionen (vgl. u. a.: Mayer-Tasch 1976: 27 ff.), eine "tiefgreifende Legitimitätskrise der bestehenden Formen der Parteidemokratie, ihrer Herrschaftsform und der sie tragenden Gesellschaftsordnung" (Ebbighausen 1973: 13) oder gar eine "Kulturrevolution" in den westlichen Industriegesellschaften (vgl. Guggenberger 1979; 1980; 1981; 1982; Raschke 1980). Die von den einzelnen Autoren angestellten Überlegungen unterscheiden sich in der Akzentsetzung, der Tenor der Aussagen aber bleibt der gleiche: Sie betrachten die Aktivitäten der Bürgerinitiativen als Ausdruck einer mehr oder weniger tiefgreifenden Krise der repräsentativen Demokratie in der Bundesrepublik (vgl. Schiller 1970; 1978; Offe 1972; Lange u. a. 1973; Zillessen 1974; 1978; Armbruster, Leisner 1975; Bermbach 1974; 1975; 1978; Batelle-Institut 1975; Rodenstein

1975; 1978; Guggenberger 1978 a; 1978 b; 1979; 1980; Pelinka 1978; Armbruster u. a. 1979; John 1979; Platzer 1983: bes. 9 ff.).

Die Überprüfung des Realitätsgehaltes der verschiedenen Versionen der "Krisentheorie" wirft unterschiedlich große Schwierigkeiten auf. Doch bereits theoretisch weisen alle genannten Arbeiten zwei grundlegende Mängel auf: Die Erklärung der Aktivität der Initiativgruppen bleibt ohne jeden Bezug zur generellen Veränderung der politischen Beteiligung in Deutschland, obgleich diese doch eigentlich nur schwer zu übersehen ist. Darüber hinaus zeigen die genannten Arbeiten ein bemerkenswertes Desinteresse an den Individuen, die sich in Bürgerinitiativen betätigen. Sie beschränken sich statt dessen auf die Untersuchung gesellschaftlich-politischer Veränderungen, ohne systematisch der Frage nachzugehen, wie sich diese auf die Einstellungen und Verhaltensweisen der Gesellschaftsmitglieder auswirken.

Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den vorherrschenden Erklärungen ist hier nicht möglich; dennoch seien einige kritische Anmerkungen gemacht: Die von Mayer-Tasch (1976: 27 ff.) vertretene Auffassung, die Entstehung der "Bürgerinitiativbewegung" stehe in Zusammenhang mit einem verbreiteten Unbehagen am "Parteien-, Verbände- und Verwaltungsstaat" sowie der verschlechterten "sozial-ökologischen Gesamtsituation" läßt sich nicht gänzlich von der Hand weisen: Die Diskussion über die sozialen und ökologischen Folgen des Wirtschaftswachstums ist eine typische Errungenschaft der 70er Jahre und steht möglicherweise in Zusammenhang mit den auch von anderen Autoren beschriebenen Veränderungen der politischen Prioritäten in westlichen Demokratien. Nicht weniger plausibel erscheint die Behauptung, die Arbeit der Parteien, der Verbände und der Verwaltung werde zunehmend kritischer gesehen und rufe bei entsprechendem Anlaß den Widerspruch der Bürger hervor. Dennoch ist keines-

wegs ausgemacht, daß die vielbeschworene Krise des "Parteienstaates" (vgl. kritisch: Haungs 1973) eine Ursache des Bedeutungsgewinnes der Bürgerinitiativen darstellt; denn erstens arbeiten in diesen eine Reihe - sicherlich nicht nur enttäuschter - Parteimitglieder mit (zur Überlappung des Beteiligungsreservoirs der Parteien und der Bürgerinitiativen vgl. die Angaben bei: Kmiecik 1976: Tab. X. 10; Radtke 1976: 24, Tab. 2; Schenk 1982: 145 ff., 250 ff.), und zweitens gibt es Vorbehalte gegen die Parteien nicht erst seitdem sich die Bürgerinitiativen wachsender Beliebtheit erfreuen. Insbesondere auf der lokalen Ebene war die Ablehnung der Parteien lange Zeit verbreitet (vgl. Kaack 1972: 136; Lehbruch 1975: 5). Mayer-Taschs Argumentation verliert dadurch an Überzeugungskraft, daß sich gerade in den Jahren nach 1970 die Anzeichen für einen Rückgang des "Anti-Parteien-Affektes" mehren (vgl. Gabriel 1975; Klein 1979).

Die Kritik am "Verbände- und am Verwaltungsstaat" ist im Prinzip ähnlich einzuschätzen. Sie gewinnt jedoch in demokratie-theoretischer Perspektive einen besonderen Akzent. Im Gegensatz zur Kritik an den Parteien als den Trägern des politischen Willensbildungsprozesses in der repräsentativen Demokratie Deutschlands artikuliert sich in der zunehmenden Skepsis gegenüber der Verwaltung wohl in erster Linie eine Abkehr von jenem obrigkeitsstaatlichen Denken, dessen weite Verbreitung Almond und Verba noch 1965 (313) veranlaßte, die politische Kultur Deutschlands als "Untertanenkultur" zu charakterisieren. Auch eine Kritik an der Arbeit der Verbände richtet sich nur dann gegen das politische System, wenn sie deren Funktion im Prinzip in Frage stellt. Die von Mayer-Tasch stellvertretend für eine bestimmte Richtung der Politikwissenschaft vorgetragenen Entstehungsbedingungen der Bürgerinitiativen sind von unterschiedlicher Überzeugungskraft, rechtfertigen aber sicher nicht die Vorstellung von einer Krise der repräsentativen Demokratie.

Für ausgesprochen problematisch dagegen halte ich die Behauptung, in den Bürgerinitiativen manifestiere sich eine Legitimitätskrise des politischen Systems. Zwischen Vertretern der unterschiedlichsten theoretischen Positionen besteht Übereinstimmung darin, daß man unter Legitimität die "Geltung einer Ordnung (einer Norm, eines Prinzips, einer Handlung u. ä.) als rechtmäßig" versteht. Diesem Verständnis zufolge ist die Überzeugung der Mitglieder eines Gemeinwesens von der Rechtmäßigkeit wesentlich für die Legitimität der betreffenden Ordnung (vgl. grundlegend: Weber 1972: 18, 157 ff.; vgl. ferner: Lipset 1962: 70 ff.; Almond, Verba 1965: 190 ff.; Kielmansegg 1971; Habermas 1973: bes. 20 ff.; 96 ff.; 131 ff.; 1976: bes. 39; Easton 1975: 450 f.; Hennis 1976: bes. 13 ff.; Muller 1979: 79 ff.; zusammenfassend: Rammstedt, Rönsch 1977).

Nimmt man die Behauptung ernst, Bürgerinitiativen seien Anzeichen einer "Legitimitätskrise" des politischen Systems, so bedeutet dies: Die in den Initiativgruppen tätigen Personen stellen durch ihre Aktivität die Rechtmäßigkeit des bestehenden Systems in Frage bzw. entziehen ihm auf Grund von Zweifeln an der Rechtmäßigkeit der bestehenden politischen Verhältnisse ihre Unterstützung. Abgesehen von der Schwierigkeit, die einschlägigen Aussagen empirisch zu prüfen, drängt sich der Verdacht auf, daß sich einige Vertreter der Theorie der Legitimitätskrise auch der theoretischen Bedeutung ihrer Aussagen nicht gänzlich bewußt sind. Bevor einem politischen System von seinen Mitgliedern die Unterstützung entzogen wird, bedarf es etlicher Ereignisse anderer Qualität als jene einzelnen Fehlplanungen, die üblicherweise den Anlaß (nicht die Ursache) für die Bildung einer Bürgerinitiative abgeben. Selbst wenn eine Häufung von Fehlentscheidungen Zweifel an der Leistungsfähigkeit der politischen Eliten weckt, so vollzieht sich der Übergang zur Legitimitätskrise des politischen Systems keineswegs so rasch und so bruchlos, wie in der Literatur vielfach unterstellt wird (vgl. hierzu auch: Conradt 1980: 222 f.).

Dieser Fehleinschätzung der politischen Wirklichkeit liegt vor allem eine unzulängliche Unterscheidung zwischen der Legitimität des politischen Systems und der Bereitschaft, einzelne Maßnahmen der politischen Führung zu akzeptieren, zugrunde (vgl. auch: Easton 1975: 451 ff., Muller, Jukam 1977: 1563). Eine Initiativgruppe, die sich gegen eine einzelne Maßnahme oder auch gegen ein umfassenderes Zielbündel der politischen Führung richtet, stellt damit noch nicht die Rechtmäßigkeit der bestehenden politischen Ordnung in Frage und selbst im Hinblick auf die kritisierte Entscheidung wäre im Einzelfalle zu prüfen, ob über ihre Rechtmäßigkeit oder lediglich über ihre politische Zweckmäßigkeit gestritten wird. Die geringe Bedeutung gewaltsamer Formen der Interessendurchsetzung in der Arbeit der lokalen Bürgerinitiativen deutet darauf hin, daß die Legitimität des politischen Systems nicht zur Debatte steht. Wenn diese Annahme zutrifft und die Tätigkeit der Bürgerinitiativen eher Kritik an einzelnen Entscheidungen bzw. politischen Zielen anzeigt, dann ist dies als Anzeichen zunehmender politischer Kompetenz der Bürger, sicherlich aber nicht als Symptom einer Legitimitätskrise zu werten. Wie Pappi (1979: 478, vgl. auch: Kaase 1979; Conradt 1980: 223, 233 ff.; mit Abstrichen: Klages, Herbert 1981) aufzeigt, hat das "Legitimitätseinverständnis mit dem gegenwärtigen politischen System der Bundesrepublik ... trotz wirtschaftlicher Schwierigkeiten eher zugenommen".

Auf den ersten Blick recht einleuchtende Erklärungen für den Bedeutungsgewinn der Bürgerinitiativen in Deutschland liefern die Annahmen über einen Wertwandel in den demokratischen Industriegesellschaften des Westens. Läßt man die dramatischen Etikettierungen dieses Vorgangs als "Kulturrevolution" (Guggenberger 1979) oder als "Stille Revolution" (Inglehart 1971; 1977) außer Acht, dann ergibt sich die empirisch überprüfbare Hypothese, der Übergang von den "materialistischen" Orientierungen der Industriegesellschaft zu den "postmaterialistischen Werten" der nachindustriellen Ge-

sellschaft habe auch eine Veränderung der politischen Verhaltensformen bewirkt, in deren Zusammenhang der Bedeutungsgewinn der Bürgerinitiativen einzuordnen sei (vgl. Inglehart 1977: 3 ff., 13 ff., 363 ff.; 1979 a: 304 ff.; 1979 b: 343 ff.).

Manche der von Inglehart vorgetragenen Schlußfolgerungen erscheinen im Hinblick auf den bisherigen Forschungsstand etwas voreilig, und auch seine theoretischen Annahmen, das verwendete Forschungsinstrumentarium sowie seine Dateninterpretation gaben Anlaß zu berechtigter Kritik (vgl. u. a.: Marsh 1975, 1977: 165 ff.; Lehner 1979; Herz 1979; Müller-Rommel 1983). Insbesondere seine Vermutung, im Zuge des Wertwandels verlören die bestehenden Institutionen politischer Beteiligung (Wahlen, Parteien, Interessenverbände) ihre Legitimität, widerspricht den vorliegenden Erkenntnissen über den Zusammenhang von konventionellen und unkonventionellen Verhaltensformen (vgl. die Hinweise im zweiten Beitrag dieses Bandes). Sie wird auch durch seine eigenen Daten nicht abgedeckt, welche belegen, daß die Ausbreitung nachmaterialistischer Wertorientierungen generell mit einer Erhöhung der Beteiligungsbereitschaft verbunden ist. Prozesse des Wertwandels, deren Existenz auch von anderen Forschern bestätigt wird (vgl. z. B. Kmiecziak 1976; Noelle-Neumann 1978; Klages, Kmiecziak 1979), dürften eine Erweiterung des Verhaltensrepertoires, nicht aber eine Ersetzung konventioneller durch unkonventionelle Beteiligungsformen mit sich gebracht haben. Über die Art der Beziehung zwischen Wertwandel und politischem Verhalten sowie die langfristigen Folgen etwa bestehender Zusammenhänge für das politische System lassen sich beim gegenwärtigen Forschungsstand keine zuverlässigen Aussagen machen.

3.2.2. MITARBEIT IN BÜRGERINITIATIVEN ALS SPEZIELLE FORM KOMMUNALPOLITISCHER BETEILIGUNG

Während die Theorie der Legitimitätskrise keine empirisch überzeugende Erklärung des Bedeutungsgewinnes der Bürgerinitiativen liefert, beleuchten die beiden anderen beispielhaft behandelten Ansätze nur Teilaspekte des beschriebenen Vorganges. Nach meiner Meinung greifen alle Erklärungsansätze zu kurz, welche die zunehmende Bedeutung der Mitarbeit in Bürgerinitiativen als Mittel zur Einflußnahme auf kommunalpolitische Entscheidungen aus dem Gesamtzusammenhang des Beteiligungsverhaltens herauslösen. Zunächst einmal profitierten die Bürgerinitiativen, wie die politischen Parteien, von der mit der gesellschaftlich-politischen Modernisierung einhergehenden generellen Erhöhung der Beteiligungsbereitschaft der Bundesbürger (vgl. Kap. 2 dieses Bandes). Neben den allgemeinen Bestimmungsfaktoren politischer Beteiligung müssen wir für eine Untersuchung der Aktivitäten der Bürgerinitiativen auch jene Größen ermitteln, die speziell die Bereitschaft zur Mitarbeit in Bürgerinitiativen begünstigten. Neu und damit erklärungsbedürftig ist nämlich nicht die Entstehung der Bürgerinitiativen, sondern ihre enorme Verbreitung seit dem Beginn der siebziger Jahre sowie die Verwendung bis dahin weitgehend unbekannter Formen politischer Einflußnahme durch diese Gruppen.

3.2.2.1. BÜRGERINITIATIVEN ALS PROTESTPOTENTIAL

Bürgerinitiativen werden gelegentlich als "Nachfolgeorganisationen" studentischer Protestgruppen bezeichnet, zumindest aber sollen diese einen Einfluß auf die Verbreitung der Bürgerinitiativen ausgeübt haben (vgl. Gronemeyer 1973: 154; Grossmann 1973 a: 167; Knirsch, Nickolmann 1976: 22 f.; Bermbach 1978: 94; Pelinka 1978: 38 f.; Schiller 1978: 198; Rucht 1982: 211).

Gegen diese Vorstellung spricht die Tatsache, daß es bereits in den 50er Jahren Bürgergruppen gab, die in ihrer Zielsetzung und Organisationsstruktur den heutigen Initiativen glichen. Sie trifft aber insofern zu, als sich diese Vorläufer der Bürgerinitiativen ausschließlich konventioneller Mittel politischer Einflußnahme bedienten, während das Aktionsrepertoire der heute bekannten Aktionsgruppen zusätzlich die gesamten von der APO entwickelten Protesttaktiken umfaßt (vgl. dazu: Lange u. a. 1973: 267; Batelle-Institut 1975: 164 ff.; Borsdorf-Ruhl 1975: 260; Mayer-Tasch 1976: 143 ff.; Schuppert 1977: 377 ff.; Andritzky, Wahl-Terlinden 1978: 90 ff.; Pelinka 1978: 24 ff.; Armbruster u. a. 1979: 168 ff.; John 1979: 62 ff.). Die Massenmedien spielten, wie Kaase und Barnes (1979: 525) annehmen, eine bedeutsame Rolle bei der Weiterverbreitung der bis dahin unbekannteren Aktionsformen. Da Teilerfolge die Nachahmung neuer Einflußpraktiken ermutigen, sind heute Unterschriftensammlungen, Petitionen, Demonstrationen, die "Umfunktionalisierung" bestimmter Veranstaltungen, Hausbesetzungen u. ä., die noch vor zwanzig Jahren nahezu unbekannt in Deutschland waren, Bestandteile des (kommunal-)politischen Alltags.

3.2.2.2. BÜRGERINITIATIVEN ALS PARTEIEN- ODER VERBÄNDERERSATZ?

Die große Beliebtheit, deren sich die Bürgerinitiativen heute erfreuen, hängt sicherlich teilweise mit der geringen Attraktivität einer aktiven Mitarbeit in Parteien oder Verbänden für viele Bürger zusammen. Mindestens ebenso wichtig dürften aber einige Besonderheiten der Bürgerinitiativen sein, auf Grund derer sie sich von anderen politischen Organisationen, insbesondere von den Parteien und Verbänden unterscheiden.

Obgleich es die typische Bürgerinitiative nicht gibt, scheinen doch zumindest zwei Merkmale für diese Organisationen

bezeichnend zu sein, nämlich ihre sachlich begrenzte Zielsetzung und die zeitliche Befristung ihrer Tätigkeit. Häufig kommt - vor allem bei kommunalpolitisch tätigen Bürgerinitiativen - als drittes Element ihre Kleingruppenstruktur hinzu (vgl. dazu Abschnitt 3 dieses Beitrages; vgl. auch: Schenk 1982: 122 ff.). Diese Merkmale unterscheiden die Bürgerinitiativen als politische Organisationen deutlich von Vereinen, Verbänden und Parteien, die neben den Initiativgruppen die wichtigsten Einrichtungen kollektiver politischer Einflußnahme darstellen. Möglicherweise sind es gerade diese Unterschiede, die eine politische Beteiligung in Bürgerinitiativen im Vergleich mit den verfügbaren Alternativen besonders attraktiv machen.

Wichtig erscheint mir der Hinweis, daß die zunehmende Bedeutung der Bürgerinitiativen sich verhältnismäßig unabhängig von der Funktionsfähigkeit bzw. von Funktionsdefiziten anderer politischer Organisationen einstellen kann, weil Parteien, Verbände und Bürgerinitiativen jeweils "Partizipationsysteme" eigener Art darstellen (vgl. dazu auch die Ausführungen bei: Verba, Nie 1972: 45 ff.). Wie im Bund und in den Ländern arbeiten die Parteien auch auf der kommunalen Ebene als "Mehrzweckorganisationen", die sich nicht ausschließlich der Durchsetzung eines einzigen Zieles widmen können, wie dies für viele Bürgerinitiativen typisch ist. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus ihrem Ziel, Wahlen zu gewinnen und zu diesem Zwecke möglichst breite Koalitionen von Wählergruppen mit unterschiedlichen Interessen und politischen Forderungen hinter sich zu bringen. Die Ziele der Parteien sind abstrakter, d. h. in ihrer Bedeutung dem einzelnen Bürger schwerer zu vermitteln als diejenigen von Bürgerinitiativen, deren Arbeit zumeist an unmittelbar erkennbaren Problemlagen anknüpft: Die Bewohner, die sich von dem Bau der Startbahn West des Frankfurter Flughafens betroffen fühlen, können relativ genau abschätzen, welche Bedeutung der Erfolg der in diesem Bereich tätigen Bürgerinitiativen für ihre Lebenssi-

tuation hat. Dagegen ist die persönliche Bedeutsamkeit des Wahlerfolgs einer Partei für das einzelne Parteimitglied weniger klar. Bürgerinitiativen können somit, anders als Parteien, an verhältnismäßig spezielle Bedürfnisse von Personen anknüpfen und diese mit ihren Zielen in Verbindung bringen. Im Prinzip dürfte dieses Merkmal Bürgerinitiativen auch von Verbänden unterscheiden.

Damit gelingt es Bürgerinitiativen besser als anderen politischen Organisationen, durch ihre Zielsetzung und ihre Struktur Anreize zur politischen Beteiligung zu vermitteln. Dies führt nicht zuletzt dazu, daß das Beteiligungspotential der Bürgerinitiativen mehr als doppelt so groß ist als das der politischen Parteien (vgl. Tab. 3-3).

Tab. 3-3: BETEILIGUNGSPOTENTIAL VON PARTEIEN UND BÜRGERINITIATIVEN
(ANGABEN IN PROZENTPUNKTEN, N = 2009)

Teilnahmeform	käme in Frage	käme viel- leicht in Frage	käme bestimmt nicht in Frage
an einer Bürgerinitiative teilnehmen	29	39	31
Mitglied einer Partei werden	12	24	62
in einer Partei aktiv mitarbeiten	10	23	66

Quelle: Radtke 1975: 22

Der Arbeit von Bürgerinitiativen kommt in besonderem Maße zugute, daß Politik für die Mehrzahl der Bürger im Normalfalle ein ziemlich komplizierter, von ihren unmittelbaren Bedürfnissen entfernter und ihrer Einflußnahme nur begrenzt zugänglicher Lebensbereich ist. Politisches Engagement konkurriert mit anderen, z. T. erheblich positiver bewerteten Aktivitäten im Bereich der Freizeitgestaltung, des Familienlebens usw. Es erfordert damit Aufwendungen an Zeit und Ener-

gie, die aus anderen Bereichen abgezogen werden müssen und deren Erfolg zudem ungewiß ist: "Zwar mag die Politik 'im Ganzen' für ihn (den Bürger, OWG) von überragender Bedeutung sein, aber sie entzieht sich wegen ihrer gegenständlichen und zeitlichen Differenzierung dem Zugriff seiner Partizipation. Sein Engagement muß sich darum von vornherein auf Teilbereiche der Politik beschränken, die jeweils nur einen Ausschnitt der für ihn relevanten Lebensbedingungen verändern können" (Scharpf 1970: 61, vgl. auch: Eckert 1970: 34 ff.). Es ist geradezu das Prinzip der Arbeit von Bürgerinitiativen, auf die Veränderung solch enger, vom einzelnen Mitglied überschaubarer Bereiche hinzuwirken. Dies können Parteien und organisierte Interessengruppen auf Grund ihrer umfassenderen Zielsetzungen nur in Ausnahmefällen leisten.

3.2.2.3. BÜRGERINITIATIVEN IN DER BETEILIGUNGSSTRUKTUR KOMMUNALER DEMOKRATIE

Unsere Vermutung, daß die Aktivität in Bürgerinitiativen eine Mitwirkung in "etablierten" Organisationen keineswegs ausschließt, findet in den wenigen für unsere Zwecke verwendbaren empirischen Studien Bestätigung: So sind nach den Aussagen von Fuhrmann (1977: 136 f.) Parteimitglieder in wesentlich größerem Maße zur Mitarbeit in Bürgerinitiativen bereit als der politisch weniger aktive Durchschnittsbürger (vgl. auch: Radtke 1976: 24 f., Tab. 2). Auf der Grundlage der Untersuchung Radtkes ist es im Prinzip möglich, den Ort der Bürgerinitiativen in der im zweiten Beitrag dieses Bandes vorgestellten Teilnahmestruktur der Bundesrepublik zu bestimmen.

Nach den von Radtke (1976: 24 ff.) vorgelegten Daten korreliert die Mitarbeit in Bürgerinitiativen positiv mit allen in der Verhaltensskala enthaltenen Formen politischer Beteiligung bzw. Information. Besonders deutlich war der Zusammenhang mit folgenden Aktivitäten:

- sich mit anderen Mietern gegen eine Mieterhöhung wehren,
- an einer genehmigten Demonstration teilnehmen,
- durch Gespräche oder Briefe versuchen, Politiker zu beeinflussen,
- an öffentlichen Kundgebungen von Verbänden oder Organisationen teilnehmen,
- an Wahlversammlungen teilnehmen,
- an einer Wählerinitiative teilnehmen.

Diese Aktivitäten bezeichnet Radtke (1976: 28 f.) - zusammen mit der Mitarbeit in Bürgerinitiativen und weiteren Aktionsformen - als "strukturell unreglementiert", d. h. keinen besonderen Verfahrensvorschriften unterworfen. Einige dieser Aktivitäten finden wir auch in der Aktionstypologie von Kaase und Marsh (1979 c: bes. 155). Legt man die Forschungsergebnisse dieser Autoren sowie einiger Untersuchungen über die Aktionsformen der Bürgerinitiativen zugrunde (vgl. u. a. Haffner 1974; 1978; Rodenstein 1978; Platzer 1983: 163 ff., 184 ff., 196 ff.), so stellt sich eine weitere, interessante Erkenntnis ein: Die potentiellen Mitglieder von Bürgerinitiativen setzen das gesamte Spektrum verfügbarer traditioneller bzw. konventioneller Aktivitäten ein, um ihre Ziele durchzusetzen und greifen zu diesem Zwecke zusätzlich auf die "einfacheren" Protestformen (Unterzeichnen von Petitionen, Teilnahme an Demonstrationen und Boykotten) zurück, deutlich ausgeprägt dagegen sind die Reserven gegenüber den "schwierigeren" Protestaktionen (Blockieren des Straßenverkehrs, Platz- bzw. Gebäudebesetzungen usw.). Wenn man auf dieser Grundlage das in Bürgerinitiativen aktivierte Beteiligungspotential als "reformistisch" einstuft, so muß man allerdings im Auge behalten, daß die vorgestellten Forschungsergebnisse auf Daten aus der ersten Hälfte der 70er Jahre beruhen. Inwieweit die Ökologie-Initiativen eine Neubestimmung der Rolle der Bürgerinitiativen in der Teilnah-

mestruktur der Bundesrepublik erforderlich machen, läßt sich beim gegenwärtigen Forschungsstand nicht sagen.

Die vorgenommene Verortung der Bürgerinitiativen in der Beteiligungsstruktur der Bundesrepublik Deutschland steht natürlich unter dem Vorbehalt, auf der Grundlage repräsentativer Umfragen zur Beteiligungsbereitschaft der Bundesbürger, aber nicht auf der Basis von Untersuchungen des tatsächlichen Teilnahmeverhaltens erfolgt zu sein. Dennoch erscheint der Rückgriff auf Umfragedaten wesentlich sinnvoller als die Zusammenstellung methodisch nur schwer überprüfbarer Aussagen über die Beteiligung von Bürgerinitiativmitgliedern, wie wir sie in der einschlägigen Literatur durchweg antreffen.

3.3. ZUR BINNENSTRUKTUR DER INITIATIVGRUPPEN

Die Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsumfragen geben uns zwar wichtige Aufschlüsse über Merkmale der Bevölkerungsgruppen, aus denen sich die Anhängerschaft der Bürgerinitiativen zusammensetzt, sie blenden aber den organisatorischen Zusammenhang, innerhalb dessen sich die Teilnahme an der Arbeit von Bürgerinitiativen vollzieht, weitgehend aus. Da Partizipation durch Bürgerinitiativen - anders als etwa die Wahlteilnahme - nur als Gruppenaktivität möglich ist, spielt aber die Gruppenstruktur selbst eine wesentliche Rolle als Motor oder Hemmschwelle politischer Teilnahme: Gruppen unterschiedlicher Größe und Struktur können, wie wir aus der Organisationstheorie wissen - bei sonst gleichen Bedingungen - eine unterschiedlich hohe Beteiligungsrate begünstigen (vgl. Olson 1968; vgl. auch: Mühleisen 1973). Bei der Untersuchung der Bestimmungsfaktoren politischer Teilnahme in und durch Bürgerinitiativen ist neben den bereits besprochenen Eigenschaften des partizipationsbereiten Bürgers sowie seiner politischen und gesellschaftlichen Umgebung auch die Berücksichtigung der Gruppenstruktur geboten (vgl. auch die Hinweise bei: Jäger 1978: 221; Hegner 1980: 18, 55 ff.).

3.3.1. ZUR ORGANISATIONSSTRUKTUR DER INITIATIVGRUPPEN

Hinweise auf die organisatorische Vielfältigkeit der Gruppen, die unter der Bezeichnung "Bürgerinitiative" auftreten, finden wir in zahlreichen Veröffentlichungen (vgl. z. B. Grossmann 1971: 7; Dantscher 1974: 61 ff.; Bermbach 1975: 335; Knirsch, Nickolmann 1976: 14 f.; Mayer-Tasch 1976: 104 f.; von Alemann 1977: 245, 275; Rammstedt 1977 a: 2; Haungs 1978: 157; Hegner 1980: 84). Will man bei der Beschreibung der Organisationsstruktur der Gruppen die Gefahr einer zu simplen und pauschalen Darstellung vermeiden, dann erscheint es zweckmäßig, die Gesamtheit der Initiativgruppen auf einem Kontinuum anzuordnen, an dessen Enden die überlokal tätige Organisation in der Rechtsform des eingetragenen Vereins einerseits sowie die informelle Nachbarschaftsgruppe andererseits stehen. Zwischen diesen beiden Extremen werden wir das Gros der Bürgerinitiativen antreffen, die nach den vorliegenden Informationen Elemente beider Organisationsformen in sich vereinigen und zudem aus gegebenem Anlaß ihre Organisationsstruktur ändern.

Während der erste Organisationstyp Einrichtungen wie eine schriftlich festgelegte Satzung mit Angaben über den Organisationszweck, die Mitgliedschaftsbedingungen, die Verfahrensregeln für innerorganisatorische Vorgänge, die Außenvertretung der Gruppe u. a. m. enthält, kennt, fehlen der informellen Nachbarschaftsgruppe alle diese Merkmale. Ihr Aktionsfeld ist diffuser, es gibt keine klar fixierten Mitgliedschaftsbedingungen, die Außenvertretung wechselt fallweise, Entscheidungen über Arbeit und Ziele der Gruppen erfolgen nicht auf der Grundlage förmlicher Regeln. Wenn auch dieser Typ in seiner reinen Form selten sein dürfte, orientiert sich doch nach der Meinung einiger Autoren die Mehrzahl der Bürgerinitiativen mehr oder weniger deutlich an diesem Organisationsmodell (vgl. Borsdorf-Ruhl 1973: 72 ff.; 1975: 352; Mayer-Tasch 1976: 111; Bermbach 1978: 101; Ellwein 1978: 210).

Unter dem Gesichtspunkt einer Veränderung politischer Teilnahmestrukturen sind die lose organisierten "Ad-hoc-Initiativen" wesentlich interessanter als die "Dauerorganisationen" oder "Langzeit-Initiativen" (zu dieser Unterscheidung vgl. Mayer-Tasch 1976: 104 ff.; Schenk 1982: 104 ff.). Die politische Beteiligung in letzteren dürfte nämlich ganz ähnliche Probleme aufwerfen, wie wir sie in politischen Parteien, Vereinen oder Interessenverbänden beobachten können (empirische Belege bei Schenk 1982: 152 ff., bes. 217 ff.; Platzer 1983: 180 f.; 234 f.). Die Eigenschaft eines "qualitativ neuen" Systems politischer Teilnahme kommt vermutlich nur den ad-hoc-Gruppen zu; denn sie stellen schon auf Grund ihrer Organisationsstruktur eine Alternative zu den eher traditionellen Formen politischer Beteiligung dar. Die sachliche und zeitliche Begrenzung ihrer Arbeit, das Vorherrschen informeller sozialer Beziehungen in der Gruppe, das breite Spektrum in den Gruppen verfügbarer Möglichkeiten zur Mitarbeit, die geringe Distanz zwischen Führungs- und Mitgliedschaftsrollen und insbesondere der unmittelbare Problembezug der Mitarbeit in der Gruppe scheinen für viele die Teilnahmeanreize zu erhöhen und gleichzeitig die Teilnahmekosten zu senken.

Doch auch die ad-hoc-Gruppen kommen ohne ein Mindestmaß an organisatorischer Strukturierung nicht aus: Anders als bei den vereinsmäßig organisierten Initiativen erfolgt diese eher personenbezogen als durch förmliche Verfahrensregeln und Rollenzuweisungen. Als Kristallisations- und Kommunikationskern treten dabei die Führungsgruppen der Initiativen auf: Infolge der weitgehend fehlenden stabilisierenden organisatorischen Elemente, die wir bei den Langzeitinitiativen antreffen (Satzung, gewählte Führung, feste Ziele und Verfahrensvorschriften usw.) hängt die Funktionsfähigkeit der Gruppe weitgehend von dem Koordinations- und Integrationsgeschick der Führungsgruppe ab (vgl. Mayer-Tasch 1976: 118 ff., vgl. auch: Haffner 1978: 81). Auf diese Weise ge-

winnt die Trennung von Führungs- und Mitgliedschaftsrollen eine neue und wesentlich größere Bedeutung, als man zunächst vermutet: Die Mitarbeit im Führungskreis ist zwar im Prinzip für jeden zugänglich, sie setzt aber relativ große politische und soziale Fertigkeiten voraus, ein Umstand, der ursächlich für die gelegentlich kritisierte Akademisierung der Führungsgruppe sein dürfte. In der großen zeitlichen und organisatorischen Belastung des Führungspersonals liegt vermutlich auch der Grund dafür, daß dieser Kreis recht klein bleibt und sich häufig auf die Gründungsmitglieder beschränkt (vgl. Mayer-Tasch 1976: 116, vgl. auch die kritischen Bemerkungen von Bermbach 1975: 338 und Haffner 1978: 81), d. h. daß das Partizipationsangebot "Mitarbeit im Führungskreis der Initiative" nur von sehr wenigen Personen wahrgenommen wird, die sich zudem in ihren sozialen Merkmalen nicht von anderen Partizipantengruppen unterscheiden.

Die für die Bürgerinitiative wohl typische und neue Teilnahmeform stellt die Mitarbeit im sog. "Verfügungskreis" dar (vgl. Mayer-Tasch 1976: 118 ff.). Bei dieser kommen alle Besonderheiten der Bürgerinitiative als Form politischer Organisation zum Tragen und entfalten ihre Wirkung auf den möglichen Partizipanten: Das Anliegen, mit welchem sich die Gruppe befaßt, ist für den aktionsbereiten Bürger erkennbar (Problemorientierung, begrenzte Zielsetzung), und es dürfte ihm auch als wichtig erscheinen, da er sonst wohl kaum zur Mitarbeit bereit wäre. Infolge dieser Besonderheiten der Organisation kann das Mitglied auch die Bedeutung seiner persönlichen Leistungsbeiträge für die Erreichung der Gruppenziele besser definieren und die Erfolge der Organisation erkennen, als dies z. B. bei politischen Parteien der Fall ist. Auf diese Weise fällt es ihm leichter, seine Rolle als Gruppenmitglied selbst zu definieren, etwa indem es bei bestimmten Aktionen vorübergehend Führungs- oder Sprecherrollen übernimmt, bei anderen sein Expertenwissen oder seine sozialen Beziehungen in die Arbeit der Gruppe einbringt, bei wie-

der anderen Gelegenheiten dagegen lediglich die Rolle des mehr oder weniger passiven Sympathisanten übernimmt. Die Freiheit, zwischen verschiedenen Rollen zu wechseln, ist im geringen Formalisierungsgrad der Organisation und in der funktionalen Bedeutung des "Verfügungskreises" sozusagen organisatorisch abgesichert. Daß Elemente dieses Strukturmodells auch für andere politische Organisationen von Interesse sind, belegt z. B. die in den politischen Parteien geführte Reformdiskussion (vgl. z. B. Hättich 1975; Schmitz 1975; Haungs 1975; Lammert 1976).

Der Verfügungskreis stellt die "Übergangszone" vom Führungskreis zu dem dritten der "konzentrischen Kreise", dem Sympathisantenkreis dar. Die Bindung der ihm zugehörigen Personen an die Initiativgruppe ist verhältnismäßig locker. Bestimmte Leistungen, die die Mitglieder des Verfügungskreises für ihre Gruppe mehr oder weniger kontinuierlich erbringen (Schreiben von Leserbriefen, Teilnahme an Diskussionsveranstaltungen, Eintreiben und Leisten von Geldspenden), werden von den "Sympathisanten" nur gelegentlich beigesteuert, zudem überwiegen die eher passiven Beiträge. Es ist nicht auszuschließen, daß zumindest ein Teil der Sympathisanten einer Gruppe diese Rolle gleichzeitig bei anderen Bürgerinitiativen, Vereinen und Parteien übernimmt, zumal auch bestimmte Vereins- und Parteiaktivitäten Nichtmitgliedern offenstehen (Empirische Daten zur internen Differenzierung von Bürgerinitiativen finden sich bei Schenk 1982: 152 ff.).

Zumindest in den ad-hoc-Initiativen scheint jedoch nach den in der Literatur zu findenden Informationen die Rolle des vollständig passiven, lediglich beitragszahlenden Mitgliedes zu fehlen. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, daß es eine förmliche Mitgliedschaft in solchen Organisationen in der Regel nicht gibt. Die Zurechnung zu einer Initiativgruppe hängt somit von der Bereitschaft ab, zumindest gelegentlich für bestimmte Anliegen der Gruppe tätig zu werden. Die

beschriebenen organisatorischen Merkmale, insbesondere die große Bedeutung persönlicher Beziehungen in der Gruppe, lassen es für die Initiativgruppe sicherlich auch möglich werden, ihre Anhänger zu diesem Minimum an Teilnahme zu bewegen.

Genaue Angaben über die Zahl der Dauer- bzw. der Ad-hoc-Initiativen sind beim gegenwärtigen Forschungsstand nicht möglich. In der ersten Hälfte der 70er Jahre scheinen die ad-hoc-Gruppen in der Überzahl gewesen zu sein, mit der Intensivierung der Umwelt- und der Energiediskussion vollzog sich jedoch eine Verschiebung der Gewichte: Ein relativ großer Teil der Initiativgruppen weist nunmehr Merkmale einer Dauerorganisation auf, ohne jedoch den organisatorischen Verdichtungsgrad der politischen Parteien oder der Interessenverbände erreicht zu haben (vgl. einige Hinweise bei: Rüdig 1980: 150 ff.; Rucht 1982: 211 ff.).

3.3.2. ZUR TEILNEHMERSTRUKTUR DER INITIATIVGRUPPEN

Während unsere Kenntnisse über die Organisationsstruktur der Bürgerinitiativen verhältnismäßig unzuverlässig und fehleranfällig sind, können wir uns auf der Grundlage vorliegender Repräsentativbefragungen ein etwas verlässlicheres Bild über das Mitglieder- oder Anhängerpotential der Initiativgruppen verschaffen. Die wichtigsten Strukturdaten sind in der Arbeit von Rüdig (1980: 161 ff.; vgl. auch : Kmieciak 1976: Tab. X. 10; Radtke 1976: 36 f., Tab. 4; Fuhrmann 1977; Arzberger 1980: 118; Schenk 1982: 136 ff.; Platzer 1983: 178 ff., 231 ff.) zusammengestellt. Sie belegen übereinstimmend die aus der Partizipationsforschung bekannten Erkenntnisse: Männer sind in Initiativgruppen zahlreicher vertreten als Frauen, die Zahl der Mitglieder höherer Statusgruppen übertrifft deutlich die von Personen mit niedrigerem Status, auch der bekannte Zusammenhang zwischen Alter und Beteiligungsbereitschaft tritt auf - mit der geringfügigen Abweichung, daß die

jüngste Befragtengruppe überdurchschnittlich stark zur Mitarbeit in Bürgerinitiativen neigt. Nach den Ergebnissen einer von Michael Schenk (1982: 256 ff., 275 ff.) vorgelegten Fallstudie aus einer deutschen Großstadt rekrutieren die Bürgerinitiativen ihre Anhänger nicht aus bislang inaktiven Bevölkerungsgruppen. Insbesondere in den Kerngruppen der beiden untersuchten Initiativen dominierten die Sozialaktiven, d. h. Personen, die auch andere Formen politischer und sozialer Aktivität ausgiebig nutzen. Die aus dem Jahre 1974 stammende Partizipationsstudie des Sozialwissenschaftlichen Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung liefert ähnliche Informationen. Demnach unterscheiden sich die zu einer Mitarbeit in Bürgerinitiativen bereiten Personen in ihren soziodemographischen Merkmalen, ihrer Einstellung zur politischen Beteiligung und zum politischen System nur unwesentlich von potentiellen Parteiaktivisten, wohl aber von den Inaktiven. Die von Schenk festgestellte Überlappung politischer und sozialer Aktivitäten zeigt sich auch in der SFK-Studie (vgl. Hinweise bei Radtke 1976: 24 f., 36 f., 47; vom Verf. vorgenommene Auswertungen des Rohdatenmaterials werden hier aus Platzgründen nicht wiedergegeben). Das - wenn auch dürftige - vorhandene Datenmaterial legt die Schlußfolgerung nahe, daß die Bürgerinitiativen keine Bevölkerungsgruppen zur politischen Teilnahme mobilisieren, die nicht bereits auf andere verfügbare Teilnahmeformen zurückgriffen: "Die Vorrangstellung politisch besonders aktiver und engagierter Mitglieder von Bürgerinitiativen und die bereits konstatierten zentralisierten Organisations- und Kommunikationsmuster lassen die im Rahmen der Partizipationsforschung geäußerte Hoffnung auf eine verstärkte politische Sozialisation politisch weitgehend abstinenter Bürger (vgl. Gronemeyer 1973), wie sie durch dezentralisierte, partizipationsfreundliche und horizontale Kommunikationsstrukturen gefördert wird, unbestätigt. Realistischerweise ist eher davon auszugehen, daß es die besonders Aktiven sind, die in Bürgerinitiativen 'zusätzlich sozialisiert' werden" (Schenk 1982: 275).

3.4. POLITISCHE EINFLUSSNAHME DURCH BÜRGERINITIATIVEN

Während die Beteiligung an der Arbeit von Bürgerinitiativen im Binnenbereich für den Partizipierenden vielfältige Funktionen erfüllt, ist die politische Beteiligung durch Bürgerinitiativen in erster Linie unter dem Gesichtspunkt kommunalpolitischer Einflußnahme von Interesse (vgl. die im Zusammenhang mit der Arbeit politischer Parteien vorgenommene Unterscheidung zwischen "binnenorganisatorischer" und "systemischer" Partizipation bei: Schmitz 1975: 164 ff., bes. 167). Dabei ist zu fragen, welche Entscheidungsbereiche für die Arbeit der Initiativen von besonderem Interesse sind, welche Organisationen/Institutionen/Gruppen sie vorzugsweise als Adressaten ihrer Einflußnahme betrachten, auf welche Weise sie ihren Einfluß ausüben und ob ihre Einflußversuche erfolgreich sind. Angesichts der Datenlage müssen wir uns darauf beschränken, Probleme aufzuzeigen, die in der Arbeit der Initiativgruppen auftreten, wir können aber kaum schlüssige Antworten auf die genannten Fragen geben.

3.4.1. AKTIONSBEREICHE DER INITIATIVGRUPPEN

Wie Dittberner (1973: 196, vgl. auch: Gronemeyer 1973: 158; 1974: 848 ff.; Bermbach 1974: 551 ff.; Zillessen 1974: 8; Momper 1975: 388; Knirsch, Nickolmann 1976: 11 f.) berichtet, führen die Bürgerinitiativen " - mehr oder weniger partikularistisch - einen Kampf gegen Lebensumstände (Offe) in der Reproduktionssphäre". Dies bedeutet, daß sich ihre Aktivitäten schwerpunktmäßig außerhalb des Bereiches der Arbeitsbeziehungen bewegen. Die Angaben einzelner Autoren über die inhaltlichen Zielsetzungen der Initiativgruppen weichen zwar in Einzelheiten voneinander ab, zeigen aber dennoch eine verhältnismäßig einheitliche Grundtendenz: Danach sind in den vergangenen Jahren neben städtebauliche Zielsetzungen vor allem solche umweltpolitischer Art getreten. Unter diesen

spielt der Widerstand gegen den Bau von Kernkraftwerken eine hervorragende Rolle (vgl. Andritzky 1978: 15; Whitehead 1981: 161 ff.). Natürlich lassen sich diese beiden Arten von Zielen nicht säuberlich voneinander trennen, doch ist immerhin insoweit eine Abgrenzung möglich, als im ersten Falle vorwiegend kommunale Organe Adressaten von Beteiligungsansprüchen sind, während es die Anti-Kernkraft-Aktionen mit Bundes- und Landesbehörden als ihren Gegenspielern zu tun haben.

Auch im Aktionsbereich vorwiegend kommunalpolitisch ausgerichteter Gruppen bestehen keine so eindeutigen Zuständigkeiten, daß die Bürgerinitiativen gänzlich problemlos ihre Verhandlungs- und Konfliktpartner ausfindig machen könnten: ihre Ziele liegen in der Mehrzahl in typischen Verflechtungsbereichen, in denen gemäß Art. 91 a (Gemeinschaftsaufgaben) und 104 a IV GG (Finanzhilfen) die Planung und Finanzierung öffentlicher Aufgaben gemeinsam durch Bund, Länder und Gemeinden erfolgt. Dies gilt für die Bereiche der gemeindlichen Verkehrsplanung, der Industrieansiedlung, der Stadterneuerung und -gestaltung (einschließlich Wohnungsbau, Bauleitplanung). In den Bereichen Bildung, Erziehung und Soziales treten die Gemeinden zwar als Träger öffentlicher Einrichtungen auf, unterliegen aber, was die Gestaltung des Leistungsangebotes angeht, erheblichen Einflüssen besonders von seiten der Länder (zu den Aktionsbereichen der Initiativgruppen: Borsdorf-Ruhl 1973: 53 ff.; 1974; 1975: 349; von Kodolitsch 1975: 274; Sehringer 1977: 831; Andritzky 1978: 15). Verhaltensweisen der kommunalen Organe, die von den Initiativgruppen als mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit, Hinhaltetaktik oder gar Obstruktion ausgelegt werden können, resultieren zumindest teilweise aus der Aufteilung der Entscheidungskompetenzen auf mehrere Träger sowie aus der Trennung von Planung und Durchführung bestimmter Maßnahmen. Auch im innergemeindlichen Entscheidungsprozeß treffen wir häufig eine Aufsplitterung der Entscheidungskompetenz auf mehrere Ämter, Dezernate, das Ratsplenum so-

wie mehrere Ratsausschüsse an. Dies erschwert ein rasches Reagieren auf Forderungen der Aktionsgruppen.

In den Aktionsbereichen der Bürgerinitiativen war seit dem Abschluß der Phase des wirtschaftlichen Wiederaufbaus eine besonders starke Zunahme kooperativer öffentlicher Planungsaktivitäten zu verzeichnen. Die Einführung des "Verbundsystems" bei der Planung und Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der kommunalen und regionalen Infrastruktur erfolgte nicht zuletzt in der Absicht, eine finanzielle und planerische Überforderung der Gemeinden zu verhindern, die eine mögliche Ursache von Protestaktionen darstellt. Doch schuf diese Ausweitung der Staatstätigkeit in immer weitere Bereiche des "Reproduktionssektors" zugleich die objektiven Voraussetzungen erweiterter bürgerschaftlicher Mitwirkungsansprüche, an welche die Arbeit der Bürgerinitiativen erfolgreich anknüpfen konnte. Dabei kam ihnen sicherlich auch die Schaffung neuer gesetzlich geregelter Partizipationsmöglichkeiten im Bereich der städtischen Infrastrukturpolitik zustatten (insbesondere: Bundesbaugesetz, Städtebauförderungsgesetz, näheres hierzu in den entsprechenden Artikeln dieses Bandes). Durch die gezielte und systematische Nutzung der institutionellen Beteiligungsmöglichkeiten können sich die Bürgerinitiativen sicherlich langfristig zu einem außerordentlich wirksamen Instrument bürgerschaftlicher Einflußnahme auf die Gestaltung der gemeindlichen Lebensbedingungen entwickeln (vgl. auch die Hinweise bei: Mayer-Tasch 1976: 52 ff., bes. 61 ff.; 1977; Kaase 1982: 187; Schenk 1982: 230 f., 248 f., 266 f.).

3.4.2. EINFLUSS-STRATEGIEN

Generell dürfte der Einfluß der Initiativgruppen auf kommunale Entscheidungen umso größer sein, je früher er stattfindet. Initiativgruppen, die gegen eine bereits getroffene Entscheidung Widerstand leisten, haben demnach wesentlich ge-

ringere Erfolgsaussichten als solche, die ein bis dahin unbearbeitetes Problem zum Entscheidungsthema machen und an der Vorbereitung der Entscheidungen mitwirken. Wenn man den kommunalen Entscheidungsprozeß als Folge der vier Phasen (1) Thematisierung von Entscheidungsproblemen, (2) Entscheidungsvorbereitung, (3) formale Entscheidung und (4) Entscheidungsvollzug versteht (vgl. Gabriel 1978: 266 ff.), dann wird man die Initiativen, die bereits in den Phasen (1) und (2) aktiv werden, als besonders erfolgversprechend ansehen können. Die Literatur bietet praktisch keine zur Überprüfung dieser Annahme geeigneten Daten. Sie wird jedoch indirekt durch die Befunde von Kodolitschs (1975: 269) und Borsdorf-Ruhls (1973: 89 ff.; 1975: 357) gestützt, die relativ lange bestehenden und fest organisierten Gruppen, die bestimmte Vorhaben initiierten, wiesen mehr Erfolge auf als Gruppen mit anderen Merkmalsausprägungen.

Ob für die Bürgerinitiativen die Chance besteht und ob sie bereit sind, sich frühzeitig und intensiv in kommunale Entscheidungsprozesse einzuschalten, geht weniger aus Analysen der Arbeit von Bürgerinitiativen als aus solchen kommunaler Entscheidungsprozesse hervor (vgl. zusammenfassend mit weiteren Literaturangaben: Gabriel 1979 a: 135 ff., bes. 184 ff.; vgl. auch Schenk 1982: 221 ff.). Danach bemühen sich die am Entscheidungsprozeß beteiligten Institutionen, Personen und Gruppen, öffentliche Einsicht- und Einflußnahme so lange und so weit wie möglich fernzuhalten. Die Planung kommunaler Entscheidungen erfolgt weitgehend im Zusammenspiel von Verwaltung, politischer Führung und beteiligten Interessengruppen. In diesen Prozeß sind die Bürgerinitiativen, so weit zu sehen ist, bislang nicht kontinuierlich und systematisch einbezogen.

Doch gibt es auch von seiten der Bürgerinitiativen Reserven gegen eine zu frühe Einschaltung in den "offiziellen" Entscheidungsprozeß.

3.4.3. ADRESSATEN DER EINFLUSSNAHME UND EINFLUSSMITTEL

Wie aus mehreren Arbeiten hervorgeht, betrachten die Bürgerinitiativen im kommunalen Entscheidungssystem in erster Linie die Verwaltung, weniger dagegen die Ratsfraktionen oder den Rat als Adressaten ihrer Einflußnahme (vgl. u. a.: Borsdorf-Ruhl 1975: 345 ff., 356 ff.; Armbruster, Leisner 1975: 181 ff.; Thaysen 1978: 138 ff.; Gabriel 1978: 270 ff.; John 1979: 71 ff., 93 ff.; differenzierter dagegen: Schenk 1982: 224 ff.; Platzer 1983: 183 f., 237 f.). Ob diese ziemlich einseitige Orientierung auf einer realistischen Einschätzung der Machtstrukturen im lokalen politischen System oder auf anderen Erwägungen beruht, sei dahingestellt - jedenfalls nehmen sich die Bürgerinitiative auf diese Weise eine Einflußressource (vgl. hierzu auch die Angaben bei Schenk 1982: 224 ff.).

Dies wird deutlich, wenn man die personelle Repräsentanz der Bürgerinitiativen in kommunalen Vertretungskörperschaften mit der anderer gemeindlicher Interessengruppen vergleicht (vgl. dazu Tab. 3-4).

Tab. 3-4: MITGLIEDSCHAFT KOMMUNALER MANDATSTRÄGER IN AUSGEWÄHLTEN INTERESSENVERBÄNDEN/VEREINEN (ANGABEN IN PROZENTPUNKTEN)

	Landkreis Mainz - Bingen	Kommunalpoli- tiker in Land- tagen	Großstädte Nordrhein-Westfalen
Bürger- initiativen	5 %	10 %	6 %
Industrie-/ Unternehmer	10 %	5 %	15 %
kirchliche Organisation	20 %	30 %	23 %
Gewerkschaft	40 %	61 %	46 %
Sportvereine	67 %	76 %	38 %
	N = 179	N = 155	N = 367

Quelle: Rohdaten, Institut für Politikwissenschaft der Universität Mainz,
Institut für Kommunalwissenschaften

Angesichts dieser Kräfteverhältnisse ist es nicht weiter verwunderlich, wenn eine Bürgerinitiative, die sich zu einem relativ späten Zeitpunkt des Entscheidungsablaufs gegen die Ansiedlung eines Industriebetriebes in der Gemeinde wehrt, nahezu chancenlos gegen eine Koalition von Verwaltungsführung, politischer Führung der Mehrheitsfraktion, Gewerkschaften und Industrieverbänden in den zuständigen Entscheidungsgremien ist.

Anders als die Vertreter "etablierter" Interessen sind die Bürgerinitiativen darauf angewiesen, sich sozusagen aus dem Stand um Verbündete für die Durchsetzung ihrer Ziele zu bemühen und durch die bereits beschriebenen Protesttaktiken die Öffentlichkeit für ihre Forderungen zu mobilisieren (vgl. von Kodolitsch 1975: 275). Haungs (1978: 163) bezeichnet die Einstellung und Verhaltensweisen der Bürgerinitiativen zu den Einrichtungen der parlamentarischen Demokratie als "antagonistische Kooperation". Armbruster und Leisner (1975: 176) bestätigen ihnen gegenüber ihren Koalitions- und Konfliktpartner "situativ-pragmatische Verhaltensweisen" (vgl. auch: Mayer-Tasch 1976: 161 ff.; Knirsch, Nickolmann 1976: 14; Pelinka 1978: 20 ff., 107). Ob eine derartige Verhaltensform letztlich mehr Einfluß verspricht als eine langfristig angelegte "Doppelstrategie" sei dahingestellt. Sie dürfte sich aber aus dem Bemühen der Initiativgruppen erklären, ihre Unabhängigkeit von der Verwaltung und den Parteien zu wahren, sich nicht von den "Etablierten" vereinnahmen zu lassen und im Bedarfsfalle aus dem Reservoir politischer Protesttaktiken schöpfen zu können, deren Anwendung bei einer kontinuierlichen Einbeziehung in den Entscheidungsprozeß weniger glaubwürdig erschiene.

Leider ist unser Wissen über diese Zusammenhänge zu wenig gesichert, um über Vermutungen hinauszugelangen. Immerhin spricht aber einiges dafür, daß zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Einflußchancen, über welche Bürgerinitiativen in der Kom-

municipalpolitik verfügen, noch nicht ausgeschöpft sind (vgl. auch: von Kodolitsch 1980: 100 ff.; Kaase 1982: 187; Whitehead 1981: 166 ff.).

3.4.4. ERFOLGE

Unter dem Gesichtspunkt der Einflußnahme auf den kommunalen Entscheidungsprozeß sind Erfolge und Mißerfolge von Bürgerinitiativen verhältnismäßig einfach meßbar: Eine Gruppe war erfolgreich, wenn Rat und Verwaltung das von ihr geforderte Projekt durchführen bzw. die Maßnahme, der sie sich widersetzte, unterlassen. Könnte man die Eigendynamik des Gruppenlebens, die viele Bürgerinitiativen dazu veranlaßt, nach dem Erreichen des ursprünglichen Zieles andere Aufgaben in Angriff zu nehmen, außer Acht lassen, dann hätte man in der Auflösung der Bürgerinitiative ein "hartes" Erfolgskriterium.

Die Unzulänglichkeiten der Datenlage bringen es mit sich, daß hier eher von Bedingungen erfolgreicher Arbeit als von tatsächlichen Erfolgen die Rede sein kann. Legt man die Auskünfte befragter Verwaltungen zugrunde, so sind etwa 20 - 25 % der Initiativen erfolgreich, ein etwa gleich großer Teil verzeichnet zumindest Teilerfolge. Doch sind die von den einzelnen Autoren verwendeten Erfolgsparameter ziemlich unterschiedlich: Bei von Kodolitsch (1975: 269) heißt es, ca. ein Fünftel der erfaßten Bürgerinitiativen (1403) würden von den befragten Verwaltungen finanziell, personell oder auf andere Weise gefördert. In einer neuen Studie kommt derselbe Autor zu etwas günstigeren Ergebnissen, stellt aber zugleich beträchtliche Unterschiede in einzelnen Politikfeldern fest (von Kodolitsch 1980: 97 f.). Andritzky (1978: 20) fand heraus, "Anregungen und Hinweise" der Bürgerinitiativen würden "von jeder vierten Verwaltung als wertvoll betrachtet". Borsdorf-Ruhl (1975: 361, vgl. auch 1973: 89 ff.) schließlich untersuchte, ob die 48 Verwaltungen im Ruhrgebiet, in

deren Zuständigkeitsbereich Bürgerinitiativen arbeiteten, deren Anliegen mehr oder minder kontinuierlich berücksichtigen. Sie kam dabei zu folgendem Ergebnis: "Die Anliegen von Bürgerinitiativen werden von der Hälfte der angesprochenen Verwaltungen berücksichtigt. Rund ein Viertel der Verwaltungen berücksichtigt Probleme von Bürgerinitiativen regelmäßig. Keine der angeschriebenen Verwaltungen hat angegeben, daß Anliegen von Bürgerinitiativen überhaupt nicht berücksichtigt werden."

Als Indikatoren erfolgreicher Einflußnahme sind Aussagen wie "fördern", "Anregungen für wertvoll halten", "Anliegen berücksichtigen" praktisch unbrauchbar; denn sie können auch zur Umschreibung weitgehend folgenlos bleibender Einflußversuche der Initiativen dienen. Die referierten Auskünfte der Initiativen (vgl. zusammenfassend: Kempf 1978) sind aus methodischen wie inhaltlichen Gründen für die Beantwortung unserer Frage nach dem Einfluß oder zumindest dem Einflußpotential weitgehend unergiebig. Sie beziehen nämlich neben der tatsächlichen Zielerreichung häufig auch Teilerfolge und Sozialisierungseffekte der Mitarbeit in Bürgerinitiativen in die Erfolgsbewertung ein.

Unsere Kenntnisse über den Ablauf (kommunal-)politischer Entscheidungsprozesse erlauben aber dennoch zumindest einige zusammenfassende Angaben über die Bedingungen erfolgreicher Einflußnahme durch Mitarbeit in Initiativgruppen. Zu diesen gehören: (1) der Zeitpunkt der Einflußnahme, (2) die Zuständigkeitsverteilung im Entscheidungsbereich, (3) die Verfügbarkeit institutionalisierter Einflußkanäle, (4) die Mobilisierung von Koalitionspartnern außerhalb und innerhalb der offiziellen Entscheidungsgremien (5) sowie die sachliche Begrenzung des Anliegens (vgl. hierzu auch: von Kodolitsch 1980: 98 f.; vgl. auch Schenk 1982: 241, 248, 256 ff. Platzer 1983: 175 ff., 226 ff.). Die für die Initiativgruppen günstigste Konstellation dieser Größen kann aus den bisherigen Ausführungen erschlossen werden.

3.5. BÜRGERINITIATIVEN ALS "SOZIALE BEWEGUNGEN"? - ZUM STELLENWERT LOKALPOLITISCHER INITIATIVGRUPPEN

Im Rückblick auf mehr als zehnjährige Erfahrungen mit der Arbeit der Bürgerinitiativen erweisen sich die anfänglich geäußerten Befürchtungen mancher Politiker und die Hoffnungen mancher Wissenschaftler, in diesen Gruppen organisierten sich Kräfte, auf deren Programm die Überwindung des bestehenden politischen Systems stehe (vgl. die knappe Zusammenfassung bei Zillesen 1974: 20 ff. sowie die Dokumentation bei Kempf 1974) als unbegründet. Die Initiativgruppen wurden zum Bestandteil des politischen Prozesses in der Bundesrepublik, auch wenn die Frage nach der Bedeutung, welche ihnen auf lange Sicht zukommen wird, gegenwärtig nicht beantwortet werden kann.

Bereits 1973 nannte Theodor Ebert (1973: 39) drei mögliche Entwicklungen der Bürgerinitiativen, nämlich:

- (1) ihr "Abflauen" auf Grund fehlender Erfolge,
- (2) ihr Anwachsen zu einer oder mehreren sozialen Bewegungen,
- (3) ihre "konstruktive" Integration ins Parteiensystem.

Eine vierte Möglichkeit, der Fortbestand einer Vielzahl unabhängig arbeitender lokaler Ein-Punkt-Bewegungen wäre hinzuzufügen.

Zumindest die zweite, die dritte und die vierte Alternative schließen einander nicht aus, wie z. B. die Entwicklung der Bürgerbewegung in den USA zeigt (vgl. Riedel 1972; Hutcheson, Shevin 1977; Langton 1979 a; Cohen 1979; Perlman 1979). Im politischen Prozeß der Bundesrepublik gibt es gegenwärtig Ansatzpunkte für die Entwicklung einer von bestimmten Initiativgruppen ausgehenden neuen sozialen Bewegung. Wie Rammstedt (1977 a: 3) glaubt, wurde dieser Schritt mit dem Auftreten der Anti-Kernkraft-Initiativen eingeleitet, die erstmals die lokale Begrenzung früherer Initiativen überwunden hätten.

Etliche andere Autoren (vgl. Ebert 1977: 65 ff.; 1980; Andritzky 1978: 15 ff.; Guggenberger 1978 a: 37 ff.; 1979; 1980; 1982; Rucht 1982: 214 ff.) und führende Vertreter der Umweltinitiativen (vgl. Schumacher 1977 a; 1977 b) sehen in der Ökologiebewegung den Träger eines alternativen Wertesystems und Zivilisationsmodells, welches die herrschenden Lebensformen, insbesondere die Leistungs- und Wachstumsideologie in Frage stelle.

Mit der Formierung der GRÜNEN zur politischen Partei wurde der Schritt zur Integration von Teilen der Bürgerinitiativen ins Parteiensystem vollzogen; denn obgleich sich die GRÜNEN als Alternative zu den "etablierten" Parteien verstehen, akzeptieren sie mit der Parteigründung in gewissem Umfange die Prinzipien des Parteienwettbewerbs und seine organisatorischen Rahmenbedingungen, was auf eine zumindest begrenzte Integration hinausläuft.

Trotz der in den vergangenen Jahren eingetretenen Veränderungen der Bürgerinitiativbewegung sind die örtlich begrenzten Initiativen der "ersten" Generation (vgl. Thaysen 1980: 196) keineswegs verschwunden. Die im zweiten Beitrag dieses Bandes beschriebenen Veränderungen des politischen Verhaltens und der politischen Kultur in Deutschland lassen vielmehr auf ein relativ großes Potential gerade für diese Form politischer Aktivität schließen: "Bürgerinitiativen haben gegenüber den Parteien den Vorteil, ein bestimmtes Interesse oder eine Auffassung zu einem Problem pointiert herausstellen zu können. Man trifft allerdings immer wieder auf Vertreter von Bürgerinitiativen, bei denen diese Initiative schon wieder zu einer Art Weltanschauung ausgewachsen zu sein scheint. Ich glaube, die Chancen für Bürgerinitiativen liegen nicht zuletzt darin, daß sie sich gewissermaßen auf ein Einpunktprogramm konzentrieren können" (Hättich 1978: 12).

Ob die Bürgerinitiativen auf lange Sicht Bestand haben und welcher Form politischer Einflußnahme sie sich bedienen werden, läßt sich schon deshalb nicht sagen, weil wir es bei diesen Gruppen mit im Hinblick auf Zielsetzung, Organisationsstruktur, Selbstverständnis usw. ziemlich heterogenen Gebilden zu tun haben. Mittelfristig können wir vermutlich davon ausgehen, daß Bürgerinitiativen der "ersten Generation" auch weiterhin neben den verbandsförmig strukturierten Organisation der "zweiten Generation" bestehen werden.