

Partizipation — Die unbekannte Größe im neuen Programm der ökumenischen Sozialethik

VON HORST ZILLESSEN

1. Das Problem der Zielsetzung von Partizipation

In der Diskussion über das neue Programm der ökumenischen Sozialethik, die „gerechte, partizipatorische und lebensfähige (verantwortliche) Gesellschaft“, stößt das Stichwort „partizipatorisch“ gleichermaßen auf besonderes Interesse wie auf große Ratlosigkeit, was darunter in diesem Zusammenhang zu verstehen sei. Von Anfang an war dabei das Interesse durch Widerspruch genährt. Dieser richtete sich zunächst nicht gegen den Realitätsbezug der Partizipationsforderung, indem er also Zweifel an deren Durchführbarkeit angemeldet hätte. Umstritten waren vielmehr vor allem die Zielsetzungen, die mit der Forderung nach einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung an politischen Entscheidungen verbunden wurden.

Den ersten und entscheidenden Akzent setzte hier der Bericht des Beratungsausschusses¹, den der Zentralausschuß des ÖRK zum Programmschwerpunkt „Grundlagen einer gerechten, partizipatorischen und verantwortbaren Gesellschaft“ eingesetzt hatte. In diesem Bericht, der auf der Sitzung des Zentralausschusses im Januar 1979 auf Jamaika vorgelegt wurde, wird festgestellt, daß immer mehr Gesellschaften durch ungerechte Strukturen und mangelnde Mitbestimmung gekennzeichnet und von den Folgen der Verantwortungslosigkeit bedroht seien. Gleichzeitig würden sich aber auch mehr und mehr Menschen der bestehenden Ungerechtigkeiten bewußt und träten für ihre Rechte auf Eigenidentität, Würde und Selbstbestimmung ein. „Basisbewegungen fordern die das Volk beherrschenden Machtstrukturen heraus, die sowohl die wirtschaftliche, politische und technologische Entwicklung als auch die damit verbundenen Entscheidungen kontrollieren.“²

Aus dieser Beschreibung der heutigen geschichtlichen Wirklichkeit heraus wird Partizipation als „integrierter Teil des Kampfes um Gerechtigkeit“ verstanden. Da nun die Kirchen und die Christen in diese geschichtliche Realität eingebunden sind, können sie sich angesichts des Kampfes um mehr Gerechtigkeit und Mitbestimmung nicht auf eine neutrale Beobachtungs-

station zurückziehen. In dem Bericht wird daher folgerichtig der Schluß gezogen, es sei das Ziel des Programmschwerpunktes „gerechte, partizipatorische und lebensfähige (verantwortbare) Gesellschaft“, „dazu beizutragen, daß sich die Christen aktiv an dem Prozeß der geschichtlichen Veränderung der Gesellschaft beteiligen, ein Prozeß, der den Menschen mehr Gerechtigkeit, mehr Würde und größere Entfaltungsmöglichkeiten bringen soll“³.

Es kann kaum verwundern, daß der Bericht des Beratungsausschusses schon in Jamaika sehr umstritten war. Abgesehen von manchen anderen Einwänden, die gegen ihn erhoben worden sind — die Vorstellung, daß in einem kirchlichen Papier Christen zur aktiven Gesellschaftsveränderung aufgerufen werden, muß nicht nur bei konservativen Kirchenführern erhebliches Unbehagen auslösen. Hier wird eine in unserer Gesellschaft weitverbreitete Furcht vor „Systemveränderern“ angesprochen, die rationale Auseinandersetzungen mit den tatsächlichen Zielsetzungen der Partizipationsforderung sehr erschwert. In dieser Furcht vermischt sich die begründete Sorge um den Bestand eines hochkomplexen Sozialsystems mit der dumpfen Angst vor Veränderungen im gesellschaftlichen Gefüge, deren Folgen für die jeweilige soziale Schicht nicht absehbar sind.

Selbst in einer demokratisch verfaßten Gesellschaft, in der alle Staatsgewalt, d. h. alle politische Macht vom Volk ausgeht (Art. 20 GG), stößt das Thema „Partizipation“ auf Vorbehalte, wenn und soweit damit ausdrücklich politische Strukturveränderungen angestrebt werden. Dabei kann über die Notwendigkeit solcher Veränderungen, wie im folgenden dargelegt werden wird, eigentlich kein Zweifel bestehen. Denn — wie schon Edmund Burke, der Theoretiker des englischen Konservatismus im 18. Jahrhundert, festgestellt hatte — ein Staat, dem die Mittel zur Veränderung fehlen, entbehrt die Mittel zu seiner Erhaltung.

Die Einführung der Partizipationsforderung in die ökumenische Sozialethik hat allerdings nicht nur Vorbehalte oder Widerspruch ausgelöst. Viele erblicken darin eine zeitgemäße Wiederanknüpfung an das Konzept der „verantwortlichen Gesellschaft“ (1948) und begrüßen die Forderung ebenso wie die mit ihr verbundene Zielsetzung. Sie sind freilich weithin ratlos, wenn nach der Bedeutung von Partizipation im Zusammenhang von Gerechtigkeit und Überlebensfähigkeit sowie schließlich nach der konkreten Gestalt einer partizipatorischen Gesellschaft gefragt wird.

Die Weltkonferenz in Boston hat genaugenommen nichts dazu beigetragen, diese Ratlosigkeit zu beseitigen oder auch nur zu verringern. Generalsekretär Potter hatte zwar in seiner Eröffnungsrede an einigen Beispielen

zu zeigen versucht, „daß Partizipation beitragen kann zu einer gerechteren Machtverteilung auf dem Wege zu einer überlebensfähigen Gesellschaft.“ Er hatte zugleich betont, daß die Frage, wie Wissenschaft und Technik als Instrumente politischer Macht Strukturen sozialer Kontrolle ermöglichen können, die vom Volk mitbestimmt werden, das Hauptthema der Weltkonferenz sei.⁴ Aber rückblickend kann nur festgestellt werden, daß die Konferenz an diesem Punkt ihr Thema verfehlt hat. Das einzige Referat, das ausdrücklich auf das Partizipationsthema einging, hielt die schwedische Staatssekretärin Kerstin Aner: „Für eine basisdemokratische Kontrolle von Wissenschaft und Technik.“ Auch sie ist freilich über eine allgemeine Begründung des in dem Titel ihres Referats enthaltenen Appells nicht hinausgelangt. In den Sektionsberichten lassen sich einige knappe Hinweise auf die Notwendigkeit und die Bedingungen für eine verstärkte Partizipation finden, insbesondere im Bericht der Sektion VII.⁵ Aber auch sie bestätigen letztlich nur die Schlußfolgerung, daß bei der Ausfüllung des ökumenischen Programms das Thema „Partizipation“ bisher vernachlässigt worden ist.

Bereits in der Schlußdiskussion in Boston ist nachdrücklich darauf hingewiesen worden, daß an diesem Punkt die Weiterarbeit schwerpunktmäßig ansetzen sollte. Im Folgenden soll daher versucht werden, einige Ausgangspunkte, Problemfelder und Bedingungen einer wirksamen Partizipation zu beschreiben. Im Hinblick auf die ökumenische Diskussion muß dabei angemerkt werden, daß das Thema „Partizipation“ nur innerhalb eines bestimmten soziokulturellen und politischen Bezugsrahmens angemessen behandelt werden kann. Er ist im vorliegenden Fall definiert durch die Bedingungen einer entwickelten Industriegesellschaft sowie einer parlamentarischen Demokratie.

2. Definition und politische Begründung

Unter Partizipation oder Bürgerbeteiligung soll die Teilnahme des Bürgers an den für seinen Lebensvollzug wichtigen politischen oder administrativen Entscheidungen verstanden werden, wobei „Teilnahme“ sich sowohl auf die Entscheidung selbst als auch auf die Entscheidungsvorbereitung, d.h. die Willensbildung im politischen und die Planung im administrativen Bereich beziehen kann. In einer weiterreichenden Definition umfaßt „Partizipation“ auch die Mitwirkung des Bürgers an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.⁶ Aber diese Ausweitung kann hier außer Betracht bleiben, weil das entscheidende Problem, welches die Partizipationsforde-

rung auslöst, in der Struktur der politischen und administrativen Entscheidungsverfahren liegt. Sofern diese Verfahren wesentliche Bedürfnisse und Interessen nicht oder nicht angemessen berücksichtigen, wird von den Betroffenen Partizipation als Instrument verstanden, um durch Teilnahme am Entscheidungsprozeß den eigenen Ansprüchen Geltung zu verschaffen. Solche Teilnahme kann sich in Form von Bürgerinitiativen, Demonstrationen, Sitzstreiks, Boykottmaßnahmen oder sonstigen Aktionen spontan und punktuell vollziehen — oder in Form von öffentlichen Anhörungen, Bürgerversammlungen, Bürgerausschüssen, Bürgergutachten oder Anwaltsplanung geordnet und kontinuierlich erfolgen. In beiden Fällen weist sie über die traditionelle Vorstellung hinaus, die politische Beteiligung in der parlamentarischen Demokratie auf die Auswahl von Repräsentanten beschränkt.

Der politische Ausgangspunkt für die Erweiterung des Beteiligungsanspruchs läßt sich in unterschiedlichen Begründungszusammenhängen nachweisen. Die Notwendigkeit von mehr Partizipation kann einerseits aus einem demokratietheoretischen Ansatz abgeleitet werden, nach welchem der Gedanke der Selbstbestimmung — der neben dem der Verfassungs- und Rechtsstaatlichkeit zum Grundbestand demokratischer Ordnungsvorstellungen gehört — stärker betont werden muß, wenn die politische Rolle des Bürgers nicht auf eine bloße Akklamation eingengt werden soll.⁷ Unter der Bedingung der gesellschaftlichen Verfaßtheit menschlichen Lebens, erwächst denn aus der Idee der Selbstbestimmung die Forderung nach Partizipation. — Diese kann andererseits aufgrund einer politischen Analyse auch mit strukturellen Problemen der Demokratie sowie mit aktuellen Funktionsdefiziten der Parteien begründet werden. Beide Problemfelder legen den Schluß nahe, daß das parlamentarische Regierungssystem der Bürgerbeteiligung bedarf, um Politik auf Dauer zustimmungsfähig zu erhalten.⁸

Ein dritter Begründungszusammenhang besteht in dem grundsätzlichen Problem der Herrschaftslegitimierung im demokratischen Staat, der hier in einer knappen Zusammenfassung erläutert werden soll. — Herrschaft, die auf eine bestimmte Dauer gestellte Ausübung von Macht, muß sich — wenn sie nicht bloß Zwangsherrschaft sein will — auf eine gesellschaftlich anerkannte Überzeugung gründen, nach welcher die Entscheidungen, zumindest aber die diesen zugrunde liegenden Rechtfertigungen allgemein und unzweifelhaft gültig sind. Legitimität von Herrschaft ist dann gegeben, wenn die Herrschaftsunterworfenen grundsätzlich bereit sind, „in-

haltlich noch unbestimmte Entscheidungen innerhalb gewisser Toleranzgrenzen hinzunehmen“⁹.

Das Entstehen und Bestehen von Legitimität läßt sich sowohl auf inhaltliche als auch auf formale Kriterien zurückführen. Herrschaft wird zum einen dann als legitim angesehen, wenn sie in ihren politischen Zielen wie in der von diesen her gestalteten gesellschaftlichen Entwicklung sich auf einen Kernbestand gemeinsamer Werte, Überzeugungen und Interessen bezieht. Ein solcher Kernbestand sicherte in vielen Staaten des Mittelalters und sichert heute z. B. im Iran die spontane und weithin fraglose Geltung politischer Herrschaft. Im demokratischen Sozialstaat wird diese inhaltliche Legitimation jedoch erheblich erschwert. Zum einen reduziert der weltanschauliche Pluralismus sowohl die Erfahrung normativer Gebundenheit als auch die Bereitschaft dazu; zum anderen führt die Ausdehnung der Staats-tätigkeit ständig zu Konflikten über die Inhalte politischer Entscheidungen, denn „der Staat, der alles machen muß, macht am Ende notwendigerweise das eine auf Kosten des anderen“¹⁰. Inhaltliche Legitimation aufgrund spontaner Geltungserfahrung muß daher heute ersetzt werden durch eine Legitimation, die auf bewußter Zustimmung und willentlicher Übereinkunft gründet.

Zum anderen legitimiert sich Herrschaft aus der Anerkennung einer formalen Berechtigung des Herrschaftsanspruches. Diese wurde früher in der Erbfolge der Herrscherhäuser gesehen, sie findet heute ihre Begründung in der Wahl als Form der Herrschaftsverleihung. Diese formale Legitimation ist freilich nicht völlig von der inhaltlichen zu trennen. Die entscheidende Frage: „Wie ist es möglich, wenn nur wenige entscheiden, die faktische Überzeugung von der Richtigkeit oder der verbindlichen Kraft dieses Entscheidens zu verbreiten?“¹¹ kann nur so beantwortet werden: Die Überzeugung gründet in der Erwartung, daß die Form (das Verfahren) der Entscheidung grundsätzlich sicherzustellen vermag, daß diese den inhaltlichen Ansprüchen der Betroffenen Rechnung trägt.

Im Liberalismus des 19. Jahrhunderts verstand man denn auch die Wahlen zunächst als einen Modus der direkten Interessenwahrnehmung der Bürger im politischen Bereich. Die Repräsentierten sollten ihre — noch relativ eng umschriebenen — politischen Interessen bei den Repräsentanten wiederfinden können. Das war aufgrund der sozialen Identität beider Gruppen anfangs wohl auch der Fall. Mit der Ausdehnung des Wahlrechts auf breitere Bevölkerungskreise gewann dann eine andere Interpretation der Wahlen an Boden. Sie geht davon aus, daß die Wahlen vor allem eine leistungsfähige Regierung ins Amt setzen sollen, wobei durch die Konkur-

renz der Parteien das Gemeinwohl sich gleichsam als Ergebnis eines Marktprozesses von selbst ergibt. Die Wähler entscheiden bei der Wahl nicht nach Sachprogrammen, sondern geben den Politikern einen Vertrauensvorschuß, um dann bei der nächsten Wahl kontrollieren zu können, ob ihr Vertrauen berechtigt war.

Beide Deutungen der formalen Legitimierung durch Wahlen stoßen heute auf erhebliche Probleme. In dem Maße, in dem die staatlichen Funktionen der Verteilung des Sozialprodukts und der Daseinsvorsorge in den Vordergrund treten, haben politische Entscheidungen so viele Interessen zu berücksichtigen, daß deren angemessene Vertretung oft gar nicht möglich oder von den Interessenten nicht wahrnehmbar ist. Für viele Bürger ist daher über die unmittelbare Interessenvertretung nur noch sehr schwer Legitimität herstellbar. — Da mit zunehmender Zahl und Reichweite politischer Entscheidungen auch die politische und administrative Regulierung privater Lebensverhältnisse wächst, sind auch immer weniger Bürger bereit, darauf zu vertrauen, daß aus der Konkurrenz der Parteien sich eine im Verhältnis zu den Belangen des Gemeinwesens angemessene Wahrung ihrer eigenen Interessen ergibt.

Der Bedeutungsverlust der formalen Legitimation durch Wahlen hängt nicht zuletzt mit strukturellen Problemen des politischen Entscheidungsverfahrens zusammen. Die Entscheidungsgegenstände sind in einem modernen Industriestaat so zahlreich, so komplex und so interdependent, daß die Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung eine immer größere Bedeutung erhält. Die gewählten Repräsentanten können das, was die Verwaltung vorbereitet hat, in der Regel nur noch akzeptieren oder ganz ablehnen; vor allem im kommunalen Bereich sind sie zu eigenständiger politischer Gestaltung kaum noch in der Lage.¹²

Die wachsende Zahl und Reichweite politischer Entscheidungen bei gleichzeitigem Einflußverlust der Abgeordneten und der Machtzuwachs der Verwaltung zwingen zu neuen Antworten auf die Legitimationsfrage. Die Erwartung, daß politische Entscheidungen relevante gesellschaftliche Bedürfnisse zu befriedigen vermögen, ist nur dann realistisch, wenn neben den Wahlen weitere Wege der Vermittlung zwischen diesen Bedürfnissen und den politisch bzw. administrativ Zuständigen geschaffen werden. Beteiligung der Betroffenen an der Entscheidungsvorbereitung und — soweit die Entscheidungskompetenz de facto bei der Verwaltung liegt — an der Entscheidung selbst kann einen Ansatz für die Lösung des Vermittlungsproblems darstellen.

Über die Interessenverbände findet solche Beteiligung seit langem statt. Aber ihre Vermittlungsfunktion ist aus drei Gründen relativ begrenzt. Erstens entwickeln sie oft ein von den Interessen und Bedürfnissen ihrer Mitglieder „autonomes“ Verbandsinteresse¹³; zweitens sind viele Interessen nicht verbandsmäßig organisiert, z.T. auch nicht organisierbar — und zwar um so weniger, je allgemeiner sie sind —; drittens halten angesichts der negativen Folgen der industriellen Entwicklung viele Bürger politische Entscheidungen für so „lebenswichtig“, daß sie ihre Interessen selbst und un-vermittelt vertreten wollen.

Unter diesen Bedingungen erscheint die Ausweitung des Beteiligungsanspruchs als durchaus begründet. Partizipationsorientierte Entscheidungsverfahren begünstigen die formale Legitimation von Herrschaft, weil sie die Betroffenen davon überzeugen können, daß deren Wertvorstellungen und Interessen im Entscheidungsprozeß berücksichtigt werden. In dem Maße, in welchem die Entscheidung dann tatsächlich mit diesen Wertvorstellungen und Interessen übereinstimmt, verstärkt das Verfahren auch die inhaltliche Legitimation aufgrund konkreter Zustimmung. Das wird sicher nur in Ausnahmefällen geschehen können. Entscheidend ist die formale Legitimation, das Vertrauen in die Sinnhaftigkeit partizipationsorientierter Entscheidungsverfahren.

3. Bedingungen und Erfahrungsberichte von Partizipation

Die Forderung nach mehr Partizipation an politischen Entscheidungen stößt in der Bundesrepublik — wie die wachsende Zahl der Bürgerinitiativen, neuere Gesetzestexte und auch Stellungnahmen der politischen Parteien belegen¹⁴ — sowohl bei der Bevölkerung als auch bei Politikern auf breite Zustimmung. Diese wird freilich nur dann dauerhaft sein, wenn bei der Verwirklichung dieser Forderung die wesentlichen Bedingungen und Probleme bedacht werden, die sich in diesem Zusammenhang stellen.

Damit ist zunächst der angestrebte Umfang von Bürgerbeteiligung angesprochen. Die Forderung schießt weit über das realisierbare Ziel hinaus, wenn sie die Beteiligung aller an allen Entscheidungen zum Inhalt haben sollte. Eine massenhafte freiwillige Beteiligung ist, das zeigen alle Erfahrungen in den westlichen Demokratien, außerhalb von Parlamentswahlen nicht zu erwarten — und auch die Wahlbeteiligung beträgt selten mehr als 80%. Beteiligung in Form der Mitgliedschaft in den politischen Parteien wird sogar nur von etwa 7% der Wahlbürger praktiziert, wovon wiederum nur ein Bruchteil tatsächlich mitarbeitet.

Diese Zahlen werden häufig der Partizipationsforderung als Einwand gegenübergestellt. Er ist sicher insoweit berechtigt, als er auf das Problem der Bereitschaft (Motivation) zu politischer Beteiligung verweist. Diese Bereitschaft ist sehr unterschiedlich entwickelt, und auch das beste Partizipationsmodell kann politische Apathie nicht völlig beseitigen. Aber es kann Bedingungen schaffen, die zu politischer Beteiligung anregen, so daß eine zunächst nur latent vorhandene Bereitschaft in konkretes Engagement mündet. Das Beispiel der Bürgerinitiativen zeigt, in welchem Umfang die Bereitschaft zu politischer Beteiligung davon abhängt, daß der einzelne — sein unmittelbares Betroffensein durch politische oder administrative Entscheidungen erkennt,

- rechtzeitig und sachgemäß über alle zu erwartenden Vor- und Nachteile sowie die ungeklärten Fragen informiert wird,
- die sachlichen und zeitlichen Anforderungen für eine wirksame Beteiligung zu überschauen vermag und nicht zuletzt
- Handlungs- und Einflußmöglichkeiten entdeckt, die ein politisches Engagement sinnvoll erscheinen lassen.

Beteiligungsverfahren, die diese Voraussetzungen berücksichtigen, ermöglichen zugleich eine plausible Antwort auf die Frage, wie der „einfache“ Bürger die Kompetenz erlangen kann, um angesichts der gegebenen Komplexität der Entscheidungsgegenstände sich so zu beteiligen, daß das Entscheidungsverfahren effektiv bleibt. Denn im Prozeß der Beteiligung wird dann einerseits durch Beschaffung und Verarbeitung entsprechender Informationen das Sachwissen der Beteiligten erhöht, die zudem auch noch wichtige Verhaltens- und Handlungserfahrungen erwerben; andererseits steigt durch die Beteiligung von sachlich gut informierten Betroffenen auch die Effektivität der Entscheidung, weil die Entscheidungsträger auf diese Weise wichtige zusätzliche Informationen erhalten. Auch wenn Partizipation die Entscheidungsprozesse verlängert und damit oft auch verteuert, stellt sich über die größere Qualität der Entscheidung letztlich doch häufig eine höhere Effektivität ein.

Schließlich muß Bürgerbeteiligung so geregelt werden, daß sie nicht nur die „Sozialaktiven“ anspricht, die immer schon in Parteien, Verbänden, Vereinen und auch in den Kirchen die entscheidenden Positionen besetzen. Vielmehr muß sichergestellt werden, daß neue Partizipationsformen dazu beitragen, die demokratischen Entscheidungsstrukturen für bisher unterrepräsentierte Interessen und sozial benachteiligte Gruppen zu öffnen. — Die gesellschaftliche und politische Praxis sowie auch die politikwissenschaftliche und soziologische Partizipationsforschung haben inzwischen eine Fül-

le von Erkenntnissen darüber geliefert, wie die genannten Bedingungen zu erfüllen und die Probleme zu lösen sind. Die eingangs vermerkte Ratlosigkeit darüber, wie die Partizipationsforderung des ökumenischen Programms konkretisiert werden kann, läßt sich zumindest im Hinblick auf wichtige Teilbereiche der Politik relativ leicht beheben.

Praktische Erfahrungen mit unterschiedlichen Partizipationsmodellen und -verfahren liegen vor allem im Bereich der Kommunalpolitik vor. Neben spontaner Beteiligung in Form von Bürgerinitiativen werden — z.T. auf der Basis der erwähnten gesetzlichen Regelungen — sehr verschiedene Formen verfahrensmäßig geordneter und kontinuierlicher Bürgerbeteiligung praktiziert.¹⁵ Relativ weit entwickelt sind auch die Beteiligungsformen in der Umwelt- und Energiepolitik; hier ist zudem auf einen unter kirchlicher Mitarbeit vorgelegten Partizipationsentwurf hinzuweisen, der das bei der Genehmigung von umweltbelastenden Industrieanlagen vorgesehene Verfahren neu regeln soll.¹⁶

Auch die Erfahrungen mit Partizipation in den Bereichen „Bildungspolitik“ sowie „Sozial- und Gesundheitspolitik“¹⁷ könnten in die Konkretisierung des ökumenischen Programms einbezogen werden. Sehr viel schwieriger ist freilich dessen Forderung einzulösen, für die Entwicklung von Wissenschaft und Technik partizipationsorientierte Entscheidungsverfahren einzuführen. Die Notwendigkeit einer intensiven Weiterarbeit in diesem Bereich ist um so nachdrücklicher zu betonen, als ihm für die Lösung des Partizipationsproblems eine Schlüsselfunktion zukommt. Die Technologie ist heute das entscheidende Instrument zur Sicherung politischer oder wirtschaftlicher Machtverhältnisse. Sie bestimmt auf diese Weise zum einen mittelbar, aber aufgrund der direkten etwa sozialen und ökologischen Folgen ihres Einsatzes zum anderen unmittelbar die Lebens- und Arbeitsbedingungen des einzelnen. Von den meisten Bürgern wird freilich die wissenschaftlich-technische Entwicklung zumeist als ein „automatisch“ sich vollziehender Prozeß einfach hingenommen — ungeachtet der Tatsache, daß die technologische Entwicklung von Menschen gewollt und gesteuert wird, von Menschen in den Entscheidungsgremien von Staat und Wirtschaft: Die einen haben dabei die äußere und innere Sicherheit sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft im Auge, die anderen die Maximierung von Wachstum und Gewinn.¹⁸ Beide verbinden damit zugleich das Ziel, die eigene Macht- und Einflußbasis zu erhalten und wenn möglich auszubauen.

So legitim diese Einflußnahme einerseits ist, so notwendig ist doch andererseits eine demokratischen Ansprüchen genügende öffentliche Kontrolle

der technologischen Entwicklung. Denn der Einsatz von Wissenschaft und Technik fördert nicht nur Sicherheit, Leistungsfähigkeit und Rentabilität, sondern er eröffnet auch Manipulations- und Lenkungsmöglichkeiten und schafft Abhängigkeitsverhältnisse, die eine demokratische Ordnung im Kern gefährden.

Auch von politisch Verantwortlichen wird inzwischen erkannt, daß über die Vor- und Nachteile neuer Technologien angemessen diskutiert werden muß, „ehe ihr großtechnischer bzw. kommerzieller Einsatz vor der Tür steht und entsprechende ‚Sachzwänge‘ Fakten schaffen, die der politischen Entscheidung voraneilen“¹⁹. Es kann freilich nicht nur um einen öffentlichen Dialog im Sinne einer Informationsstrategie gehen. Was gegenwärtig unter der Überschrift „Technologieakzeptanz“ erörtert wird, darf nicht auf die Frage hinauslaufen, wie die teils zögernde, teils Widerstand leistende Bevölkerung dazu gebracht werden kann, die offizielle Technologiepolitik letztlich doch nur zu akzeptieren. Vielmehr sind Verfahren der Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozesse einzufügen, deren Ergebnisse hinsichtlich des zu beschließenden Technologiekonzepts tatsächlich noch offen sind.

Die meisten der vorliegenden Ansätze für Partizipation an technologiepolitischen Entscheidungen werden diesem Anspruch noch nicht gerecht. Eine entsprechende Untersuchung in den USA und in Westeuropa ergab, daß die verschiedenen Partizipationsformen meist der besseren Verständlichkeit einer bereits festgelegten Politik dienen und nur sehr selten der Technologiepolitik eine andere Richtung geben können.²⁰ Es gilt also, diese Ansätze weiterzuentwickeln zu einer wirklichen Partizipation am Entscheidungsprozeß — eine Aufgabe, zu deren Lösung das ökumenische Programm einer gerechten, partizipatorischen und überlebensfähigen Gesellschaft einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

4. Der Zusammenhang von Partizipation, Gerechtigkeit und Überlebensfähigkeit

Es kann im Rahmen dieser Problemübersicht nicht auf Einzelfragen oder Modelle der Partizipation in den verschiedenen Politikbereichen eingegangen werden. Für die weitere Ausfüllung des ökumenischen Programms erscheint es zunächst auch sinnvoller, noch die Frage aufzunehmen, wie Partizipation mit den beiden anderen Programmschwerpunkten „Gerechtigkeit“ und „Überlebensfähigkeit“ zusammenhängt.

Im Verteilungs- und Daseinsvorsorgestaat der Industriegesellschaft hängt soziale Gerechtigkeit in erheblichem Umfang von politischen und administrativen Entscheidungen ab. Diese regeln, welche Bedürfnisse nach staatlichen Leistungen befriedigt, welche Ansprüche auf materielle Versorgung und Existenzsicherung erfüllt werden. Da die Bedürfnisse und Ansprüche meist größer sind als die Möglichkeiten ihrer Befriedigung und zudem oft die einen nur auf Kosten der anderen zu realisieren sind, müssen sie im Entscheidungsprozeß gegeneinander abgewogen werden. Nun sind aber auch bei „staatlichen“ Entscheidungen Menschen im Spiel, die durch Argumente (und auch auf andere Weise) beeinflussbar sind.²¹ Selbst wenn man unterstellen könnte, daß sie gewillt sind, alle Ansprüche möglichst gleich zu behandeln — die subjektive Bereitschaft allein ist für deren Durchsetzung nicht ausreichend. Maßgebend sind letztlich die Macht- und Einflußverhältnisse im Entscheidungsprozeß.

Angesichts der oben erwähnten Probleme der Interessenvertretung in der parlamentarischen Demokratie müssen daher neue, auf die Partizipation der Betroffenen abzielende Entscheidungsverfahren als eine wesentliche Voraussetzung für mehr soziale Gerechtigkeit angesehen werden. Unter der Bedingung der gesellschaftlichen Verfaßtheit menschlichen Lebens erwächst soziale Gerechtigkeit weniger aus gutem Willen als vielmehr aus „guten“ Verfahren, d. h. aus einer Form der Entscheidung, die darauf angelegt ist, möglichst alle betroffenen Interessen, Bedürfnisse und Wertvorstellungen angemessen zu berücksichtigen. Diese Schlußfolgerung sollte einer christlichen Anthropologie, die von der Sündhaftigkeit und also von den „Defekten“ des Menschen ausgeht, nicht allzu fremd sein.

Partizipation kann sicher Gerechtigkeit nicht vollkommen verwirklichen, sie kann Konflikte nicht ausschalten und auch einseitige Interessendurchsetzung auf Kosten und zu Lasten Dritter nicht völlig verhindern. Aber sie erhöht die Chancen für mehr soziale Gerechtigkeit, denn sie schafft — in Abwandlung eines Grundsatzes ökumenischer Sozialethik — „Gerechtigkeit durch Strukturen“.

Wenn schließlich in diesem Zusammenhang das Thema „Überlebensfähigkeit“ auftaucht, dann ist damit vor allem die Frage zu verbinden, was Partizipation dazu beitragen kann, der bedenkenlosen Ausbeutung der Natur und ihrer zunehmenden Belastung mit Schadstoffen zu begegnen sowie das Ausmaß menschlicher Eingriffe in ökologische Zusammenhänge zu verringern. Soweit es sich dabei nicht um unvermeidbare Begleiterscheinungen der industriellen und zivilisatorischen Entwicklung handelt, sind die Gründe für die Bedrohung der Überlebensfähigkeit nicht zuletzt in ei-

ner vorwiegend materiellen Wertorientierung zu suchen. Sie hat das Wachstum der Wirtschaft und des Wohlstandes zum alles überragenden Ziel erhoben.

Die Ursachenforschung kann sich freilich mit diesem Ergebnis nicht zufriedengeben. Vielmehr ist danach zu fragen, in welchem Umfang die problematisierten gesellschaftlichen Normen strukturell bedingt sind. Ohne auf diese Frage im einzelnen einzugehen, kann festgestellt werden, daß in den westlichen Industriegesellschaften die steigenden Konsummöglichkeiten als Ersatz für partiell vorenthaltene soziale Gerechtigkeit und politische Gleichheit wahrgenommen wurden. Die ständige Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen erweckte zumindest den Anschein eines allmählichen Ausgleichs der sozialen Gegensätze bzw. machte diese in den Augen der Benachteiligten erträglicher. Die Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums auf Kosten der Umwelt erwies sich daher als eine sinnvolle Strategie zur Stabilisierung des sozialen und politischen Status quo.

Auf Dauer gesehen ist diese Strategie aber nicht dazu geeignet, die Überlebensfähigkeit unserer Gesellschaft zu erhalten. Das gilt zum einen im Hinblick auf die begrenzte Belastungsfähigkeit des Ökosystems, der natürlichen Umwelt. Zumal in den Ballungsgebieten zeigen sich bereits Grenzen wirtschaftlichen Wachstums. Zum anderen ist fraglich, ob das politische System überleben kann, wenn die Wachstumsraten — wofür alle Daten zur Zeit sprechen — drastisch zurückgehen und/oder nicht mehr in vollem Umfang für eine Steigerung des Lebensstandards zu Verfügung stehen. In dem Maße, in dem politische Zustimmung sich aus der Steigerung des materiellen Wohlstandes herleitet, erweisen sich die Grenzen des Wachstums auch als Grenzen der Demokratie.

Die Sicherung der Überlebensfähigkeit erfordert unter diesen Bedingungen, die strukturellen Voraussetzungen zu ändern, die in der Vergangenheit eine einseitig materielle Wertorientierung begünstigt haben. Erst wenn Konsumsteigerungen nicht mehr als Ausgleich für soziale und politische Defizite dienen müssen, kann rational und ohne allzu große politische Zwänge überdacht werden, wo was wachsen soll, kann die Automatik des rein quantitativen Wachstums durchbrochen werden. Das aber bedeutet, die gesellschaftliche und politische Ordnung ist in Richtung auf mehr soziale Gerechtigkeit und größere politische Gleichheit zu verändern, konkret: Die eklatanten Unterschiede in der Einkommens- und Vermögensverteilung²² müssen verringert und die gruppen- und schichtenspezifischen Privilegien bei der Einflußnahme auf politische und administrative Entscheidungen abgebaut werden.

Partizipation kann diese Richtungsänderung einleiten und bestehende Ansätze dazu fördern, weil und sofern sie an den Strukturen ansetzt, um die sozialen und politischen Defizite auszugleichen. Dieser Weg über partizipationsorientierte Entscheidungsverfahren ist sicher langwierig und hat viele Widerstände und Rückschläge zu überwinden. Zudem besteht stets die Gefahr, Partizipation als Instrument der Systemstabilisierung so einzusetzen, daß damit lediglich die auffälligsten Schwächen kaschiert werden, aber eben nichts grundsätzlich geändert wird.

Gleichwohl ist dieser Weg von grundsätzlicher Bedeutung, denn die praktischen Erfahrungen mit Partizipation zeigen, daß sie eine Eigendynamik entwickelt, die sich dem Versuch eines manipulativen Mißbrauchs zu einem erheblichen Teil entzieht. An der Wirkung der Bürgerinitiativen im Umweltschutz läßt sich ablesen, daß Partizipation mit dem Verfahren auch die Inhalte von Politik verändern und damit einen wesentlichen Beitrag zur Überlebensfähigkeit unserer Gesellschaft leisten kann.

Nicht zu vernachlässigen ist in diesem Zusammenhang auch die Wirkung von Partizipation auf individuelle Werthaltungen, auch wenn deren strukturelle Voraussetzungen die entscheidende Rolle spielen. Wenn die Überlebensfähigkeit wesentlich davon abhängt, daß die gesellschaftlich vorherrschende materielle Wertorientierung zugunsten einer mehr solidarischen abgebaut wird, dann ist es sicher nicht unerheblich, in welchem Umfang Partizipation zu neuen Einstellungen und Verhaltensweisen beiträgt.

Eine größere Solidarität gegenüber den Mitmenschen wie gegenüber der Natur erfordert offenbar mehr als nur moralische Appelle. Die Fähigkeit, vorausschauend und gemeinwohlorientiert Ziele zu bestimmen und Entscheidungen zu fällen, hat offenbar etwas mit der praktischen Lebenserfahrung zu tun. Das bedeutet negativ formuliert: „Wer über nichts zu entscheiden hat als über die Verwendung seines Monatseinkommens, dem schrumpft in der Tat das Bewußtsein auf diejenige Dimension, auf die die Gesellschaft es durch diese Entscheidung festlegt.“²³ Die Klage vieler Politiker über die mangelnde Solidarität in großen Teilen der Bevölkerung fällt also auf sie selbst zurück, denn ihr Anspruch auf politische Allzuständigkeit behindert die Entwicklung einer partizipatorischen Gesellschaft und damit die Entwicklung von mehr Solidarität.

Der Bezug auf die Lebenserfahrung meint positiv gewendet, daß die Partizipation an Planung und Durchführung politischer Entscheidungen es den Beteiligten ermöglicht, sich dabei der Situation ihrer sozialen und natürlichen Umwelt und der von dort gestellten Herausforderungen bewußt zu werden. Durch die eigene Praxis, durch die Beteiligung an Ent-

scheidungen, die für eine größere Zahl von Menschen verbindlich sein werden, lernen sie erkennen, wie kurzfristige und langfristige, individuelle und allgemeine, materielle und immaterielle Bedürfnisse und Interessen zusammenhängen. Aus der Erfahrung des Beteiligt- und Verantwortlichseins lernen sie dann Ziele zu entwickeln, die über den eigenen Horizont hinausreichen. Durch Partizipation wird ihnen letztlich Solidarität als soziale Norm einsichtig.

Partizipation, die Beteiligung des Bürgers an den für sein Leben in Gesellschaft wichtigen Entscheidungen, ist damit Voraussetzung und zugleich wesentlicher Bestandteil einer gerechten und überlebensfähigen Gesellschaft. Die Gesellschaft wird durch Partizipation verändert — in der Tat, aber verändert, um zu überleben.

ANMERKUNGEN

- ¹ Vgl. den Text des Berichts in: epd-Dokumentation Nr. 7, Frankfurt 1979, 35-54.
- ² A. a. O. 37.
- ³ A. a. O. 38.
- ⁴ Vgl. Philip Potter, Wissenschaft und Technik: Der Standort der Kirchen, in: epd-Dokumentation, Nr. 36, Frankfurt 1979, 9.
- ⁵ Vgl. Faith and Science in an Unjust World, Vol. 2: Reports and Recommendations, ed. by Paul Abrecht, Genf 1980, 118-120.
- ⁶ Vgl. Michael J. Buse und Wilfried Nelles, Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Partizipation — Demokratisierung — Mitbestimmung, Opladen 1975, 41.
- ⁷ Vgl. Gisela Zimpel, Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972.
- ⁸ Vgl. dazu jüngst Horst Zilleßen, Partizipation — Bürgerinitiativen, in: Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit, hrsg. von Martin Greiffenhagen, Bonn 1980 (erscheint demnächst).
- ⁹ Niklas Luhmann, Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969, 28.
- ¹⁰ Hartmut von Hentig, Die Wiederherstellung der Politik, Stuttgart — München 1973, 103.
- ¹¹ Niklas Luhmann, a. a. O. 27.
- ¹² Vgl. dazu die vom Europarat veröffentlichte Untersuchung Conditions of local democracy and citizen participation in Europe, Straßburg 1977, 36: „Generally speaking, ... there is an increasing tendency towards the delegation of responsibilities from the deliberating to the executive body.“
- ¹³ Vgl. Ferdinand A. Hermens, Verfassungslehre, Frankfurt 1964, 195.
- ¹⁴ Zu der Zahl der Bürgerinitiativen vgl. Wolfgang Rüdiger, Bürgerinitiativen im Umweltschutz. Eine Bestandsaufnahme der empirischen Befunde, in: Bürgerinitiativen in der Gesellschaft, Villingen — Schwenningen 1980, 133 ff. Gesetzliche Regelungen für Bürgerbeteiligung finden sich im Bundesbaugesetz (§ 2a), im Städtebauförderungsgesetz (§ 4) und im Bundesimmissionsschutzgesetz (§ 10). Zu den Stellungnahmen der Parteien vgl. u. a. den Beschluß des Bundesfachausschusses Innenpolitik der CDU „Bürgerbeteiligung in der Gemeinde“, Bonn, August 1979.

- 15 Eine umfassende Übersicht bietet Alfred Kögler (Hrsg.), *Bürgerbeteiligung und Planung*, GEWOS-Schriftenreihe. Neue Folge, Heft 12, Hamburg 1974. Zum Modell einer „Organisation für lokale Bürgerbeteiligung“, das spontane und kontinuierliche Beteiligungsformen integriert, vgl. Horst Zilleßen, *Selbstbegrenzung und Selbstbestimmung*, in: *Neuer Lebensstil — verzichten oder verändern?*, hrsg. von Karl Ernst Wenke und Horst Zilleßen, Opladen 1978, 154 ff.
- 16 Vgl. Horst Zilleßen, *Beteiligung des Bürgers an Entscheidungsprozessen in der Energiepolitik und in der Umweltpolitik*, in: Wilfried Nelles/Reinhard Oppermann (Hrsg.), *Partizipation und Politik. Beiträge zur Theorie und Praxis politischer Partizipation*, Göttingen 1980, 213 f.
- 17 Vgl. dazu die Beiträge in: Wilfried Nelles/Reinhard Oppermann, a. a. O. 267 ff. und 367 ff.
- 18 Vgl. dazu Michael Maccoby, *Wer schafft neue Technologien und warum?*, in: *Technologie und Politik*, hrsg. von Freimut Duve, Heft 1, Reinbek 1975, 12 f. sowie Michael Th. Greven, *Technologische Entwicklung und aktive Zukunftsgestaltung im Kapitalismus*, in: *Technologie und Politik*, Heft 6, Reinbek 1976, 45.
- 19 Der Bundesminister für Forschung und Technologie (Hrsg.), *Bundesbericht Forschung VI*, Bonn 1979, 18. Auf diesen Zusammenhang wird hier in einer erfreulich selbstkritischen Auswertung des vom Bundesforschungsminister durchgeführten „Bürgerdialog Kernenergie“ aufmerksam gemacht.
- 20 Vgl. Dorothy Nelkin, Michael Pollak, *Public Participation in Technological Decisions: Reality or Grand Illusion?*, in: *Technological Review*, August/September 1979, 55 f. Die Autoren kommen zu dem Schluß: „Actually, such procedural conditions are not likely to produce consensus, but they may reduce public mistrust and hostility toward political and administrative institutions in order to at least allow détente. Our conclusion, in fact, is that détente is a more appropriate and realistic goal“, a. a. O. 64.
- 21 Gaetano Mosca, ein „Klassiker“ der Politikwissenschaft, schrieb dazu: „Wenn wir in unserem Europa von der Tätigkeit des Staates sprechen, dann meinen wir in Wirklichkeit die Tätigkeit von Ministern, Abgeordneten und Beamten; sie sind gewiß lauter gute Leute, aber trotz allem Verantwortungsgefühl, aller Disziplin und allem Korpsgeiste doch nur Menschen mit allen Vorzügen und Schwächen; vortreffliche Leute, die aber wie alle Menschen Augen haben, die sich je nach Bedarf öffnen und schließen, und Hände, die sich öffnen und schließen und sich sogar schmieren lassen können. Auch sie können durch Anmaßung, Schlamperei, Geldgier und Eitelkeit sündigen. Auch sie haben ihre Neigungen und Abneigungen, ihre Freundschaften und Gegnerschaften, ihre Leidenschaften und Interessen ...“, in: *Die herrschende Klasse*, Bern 1950, 140.
- 22 Vgl. dazu Horst Mierheim und Lutz Wicke, *Die personelle Vermögensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1978, S. 58 und 72 f. Am Jahresende 1973 besaß ein Fünftel aller Haushalte annähernd vier Fünftel des gesamten privaten Nettovermögens (78%); 80% der Haushalte verfügten nur über 14% des Produktivvermögens (einschließlich Aktien).
- 23 Klaus Horn, *Zur Überwindung politischer Apathie*, in: *Demokratisierung in Staat und Gesellschaft*, hrsg. von Martin Greiffenhagen, München 1973, 214.

Die sozialetische Diskussion im Ökumenischen Rat der Kirchen ist durch viele wichtige Anregungen und Beiträge von *Heinz-Dietrich Wendland* bereichert worden. Das war deshalb möglich, weil er von Anfang an seine sozialetischen Überlegungen in den Horizont der ökumenischen Diskussion stellte. Welche Rolle den Kirchen beim „raschen sozialen Umbruch“ in den Entwicklungsländern zufällt, dieser Frage nachzugehen, war ihm genauso wichtig wie die Klärung der Aufgabe der Kirche in der eigenen säkularen Industriegesellschaft. Die Ökumene war für ihn immer eine entscheidende Dimension seiner sozialetischen Reflexion. Aufmerksam hörte Heinz-Dietrich Wendland auf die Stimmen in der Ökumene, ohne je seine eigene theologische Position, die sich dem reformatorischen Erbe verpflichtet wußte, preiszugeben. Entscheidende Anstöße für mein eigenes theologisches und ökumenisches Denken verdanke ich Heinz-Dietrich Wendland. Als Dank und Gruß zum 80. Geburtstag des Jubilars sei ihm der nachfolgende Beitrag gewidmet.

Zum Verhältnis von Entwicklungsdienst und Mission der Kirche

VON GÜNTER LINNENBRINK

1. In der ökumenischen Entwicklungsdiskussion wird seit einigen Jahren in zunehmendem Maße nach der Rolle und dem Auftrag der Kirche im Kampf der Armen für eine menschenwürdigere Gesellschaft gefragt.

Hintergrund dieser Frage ist die Erkenntnis, daß es trotz aller entwicklungspolitischen Anstrengungen auf seiten der Geber- und Empfängerländer von Entwicklungshilfe nicht gelungen ist, die wirtschaftliche, soziale und politische Marginalisierung der breiten Massen in ihren jeweiligen Ländern zu beseitigen. Im Gegenteil: Es ist nicht übertrieben, wenn festgestellt wird, daß die soziale Kluft zwischen arm und reich in den meisten Entwicklungsländern eher größer geworden ist. Eine Reihe von Gründen sind dafür zu nennen:

a) Es war ein Irrtum der liberalen, am wirtschaftlichen Wachstum in Bruttosozialprodukt-Prozenten orientierten Entwicklungstheorie und -praxis, daß sich so etwas wie ein „trickle down effect“ des angesammelten Wohlstandes in einigen industrialisierten Zonen auf die umliegenden Regionen und Menschen, die darin wohnen, ereignen würde. Statt dessen hat diese Konzentration auf bestimmte dynamische Wachstumspole lediglich regionale Wohlstandsinseln für wenige Privilegierte geschaffen.

b) Das Fehlen einer sozialen und wirtschaftlichen Rahmengesetzgebung, die für einen Ausgleich zwischen den wirtschaftlich und politisch Mächtigen auf der einen Seite und dem großen Heer der Armen und Besitzlosen sorgt, hat dazu geführt, daß von einer sozialen Start- und Chancengerechtigkeit aller Bewohner eines Landes im Wirtschaftsprozeß nicht die Rede