

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

ZWÖLFTES JAHR
OKTOBER 1961

10

OTTO STAMMER

Gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven und pluralitäre Demokratie

1. Vorbemerkungen

Die Aufgabe dieses Vortrages¹⁾ ist, die gesellschaftlichen und die institutionell-politischen Voraussetzungen für das in unserem Gespräch aufgegebene Rahmenthema zu überdenken und in rohen Umrissen zu skizzieren. Erwarten Sie also nicht eine tiefgreifende soziologisch-politikwissenschaftliche Analyse, sondern nur eine zusammenfassende Darstellung weithin diskutierter, teilweise strittiger, allgemein bekannter Grundtatbestände, bezogen insbesondere auf die gesellschaftlich-politische Situation der Bundesrepublik.

Ich kann dabei zurückgreifen auf die Themen und Ergebnisse früherer Europäischer Gespräche. Ich denke insbesondere an das dritte Europäische Gespräch 1952, „Gewerkschaften im Staat“, das vierte 1955, „Gewerkschaften und Parlament“, und auch das fünfte 1956, „Die Gesellschaft, in der wir leben“.

Wir hatten damals bereits versucht, die Entwicklungstrends und den Strukturwandel der industriellen Gesellschaft zu umreißen, die Stellung und die Rolle der Organisationen — der Verbände und der Parteien — zu begreifen und schließlich auch die Problematik der Führung, der Bürokratisierung und der demokratischen Kontrolle des modernen Staates zu behandeln.

Liest man heute die Protokolle dieser Tagungen, so stellt sich heraus, daß verschiedene Aspekte des Problemkomplexes „Sachverstand und pluralitäre Demokratie“ bereits damals behandelt worden sind: etwa durch den Hinweis auf die zunehmende Komplizierung der politischen Entscheidungen im Clearing-System der parlamentarischen Demokratie und damit auf die besondere Rolle, die den Experten im Parlament, in den Parteien, den Verbänden und in der Regierungsbürokratie zukommt; weiterhin durch die Frage, inwieweit die Voraussetzungen, das fachliche und das strategisch-taktische Kalkül

1) Das X. Europäische Gespräch des DGB nahm Stellung zum Thema „Sachverstand und Politik in der Demokratie“. Der folgende Beitrag ist eine Wiedergabe des Einleitungsvortrages, den Professor Dr. Otto Stammer in Recklinghausen am 8. Juli 1961 gehalten hat.

der in den Führungsgruppen der demokratischen Institutionen zu fallenden politischen Entscheidungen popularisierbar und damit für Mitglieder und für Wähler überhaupt begreifbar sind, anders ausgedrückt, wie eine Übereinstimmung von Führungskonzeptionen und Mitgliedermeinungen herzustellen ist und eine demokratische Ventilation der politischen Meinungsbildung im Gesamtfelde der Organisationen gesichert werden kann.

Bereits in den damaligen Gesprächen wurde die in der Verharschung der Führungsschicht, der Ämterkumulation, der Monopolstellung des Sachverstandes und der politischen Apathie von Mitgliedern und Wählern zum Ausdruck kommende „Malaise der modernen Demokratie“, wurden die Barrieren sichtbar, die sich in der pluralitären, organisierten Großgesellschaft zwischen den Führungs- und Entscheidungsbereichen einerseits, den ausführenden Funktionen, den Mitgliedern, Wählern und Staatsbürgern andererseits ergeben.

//. Trends der gesellschaftlichen Entwicklung

Um die Stellung und die Rolle des Sachverstandes in der Gesellschaft und im politischen Raum zu begreifen, ist es zunächst erforderlich, einige sehr allgemeine soziologische Tatbestände zu charakterisieren.

Die *industrielle Großgesellschaft*, „in der wir leben“, unterliegt, wie Professor *Landshut* bereits vor vier Jahren an dieser Stelle festgestellt hat, einem komplizierten *Prozeß ständiger Veränderung*. Gesellschaft ist heute nicht mehr vorstellbar als eine statische, festgefügte Einheit einander zugeordneter Teile, ein einfacher Schichtenbau, der sich nach oben hin verjüngt, wobei jede Schicht, jede gesellschaftliche Gruppe, und damit jedes Individuum in seiner Gruppe, ihren festen sozialen Standort in einer solchen gleichsam „natürlichen Gesamtordnung“ haben. Dieser Vorstellung von Gesellschaft entsprechend, würde sich das Zusammenleben von Individuen und Gruppen auf Grund feststehender Normen, Leitbilder und Verhaltensweisen vollziehen und der Staat dann gleichsam die krönende Zusammenfassung und Spitze einer der gesellschaftlichen Hierarchie analogen Herrschaftsordnung darstellen.

Die gesellschaftliche Ordnung als Totalität aller sozialen Beziehungen, Institutionen und Gebilde, der Sozialstruktur im engeren Sinne, der Formen des gesellschaftlichen Bewußtseins und des Herrschaftssystems, ist vielmehr einem Strukturwandel unterworfen, der sich nicht nur in einzelnen Gesellschaftsbereichen, wie dem technisch-wirtschaftlichen oder dem ausgesprochen politischen, feststellen läßt, sondern sich auch in einer zunehmenden Interdependenz, einer wechselseitigen Abhängigkeit aller gesellschaftlichen Bereiche ausdrückt.

Max Weber, *Karl Mannheim* und andere sahen den allgemeinen Trend der gesellschaftlichen Entwicklung in Prozessen der zunehmenden funktionellen Rationalisierung gesellschaftlicher Beziehungen und Gebilde, der Spezialisierung etwa auf den Gebieten der Produktion, der beruflichen Funktionen und Arbeitsleistungen und der Gruppenbildung und schließlich der Bürokratisierung in allen organisierten Bereichen der modernen Gesellschaft.

Neuerdings wird dieser allgemeine Trend dahingehend interpretiert, daß eine weitgehende Verwissenschaftlichung unseres Daseins eintrete, verbunden mit einer Technisierung der Produktion, der Verwaltungen und der Medien der gesellschaftlichen Kommunikation. Man denkt dabei wohl vor allem an die Herausbildung von technisch-organisatorischen „Apparaten“, an die Wirksamkeit sozialer Mechanismen der Menschenbeeinflussung im ökonomischen wie im politischen Bereich, in der Sphäre der Kommunikation wie im Zusammenleben organisierter Gruppen.

Alfred Weber hatte in diesem Zusammenhang vor den Gefahren einer Funktionalisierung des Menschen in einem „Turmbau rationalisierter Großgebilde“, „die als Innenstruktur eine technisch-rationale Apparatur haben“, gewarnt und damit darauf hingewiesen, daß sich der Mensch in seinen Lebenserwartungen und in seinen Verhaltensweisen mit der Gesellschaft verändert, die Bewahrung seiner Freiheit ihm aber angesichts der überhandnehmenden sozialen Zwänge gerade in dieser Zeit besonders aufgegeben ist.

Hans Freyer denkt wohl heute an eine ähnliche Problemlage, wenn er über die Herrschaft der „sekundären Systeme“ reflektiert, die, wie es bei ihm heißt, als „unverbundenes Sediment über der bisherigen Geschichte“ auf das „Modell einer rationalisierten Lebensordnung“ hinzielen; nach seiner allerdings sehr angreifbaren Auffassung eine Tendenz zum Totalitären in sich bergend.

Was mit all diesen Kategorien, Entwicklungshypothesen und hier nur angedeuteten gesellschaftlichen Situationsanalysen — die selbstverständlich wissenschaftlich überprüft werden müßten — gemeint ist, kann im Hinblick auf das Thema dieses Gesprächs auf die vereinfachende Formel gebracht werden, daß mit der zunehmenden Rationalisierung gesellschaftlicher Beziehungen, Institutionen und Gebilde der organisierte, d. h. von organisatorischen Gebilden und organisierenden Aktivitäten bestimmte bzw. geprägte Bereich der Gesellschaft gewaltig angewachsen ist und zugleich einen starken Einfluß auf die nichtorganisierten Formen des Gemeinschaftslebens ausübt.

Ohne auf die Schwierigkeiten des Organisationsbegriffes einzugehen, sei in diesem Zusammenhang nur bemerkt, daß es sich bei den Organisationen durchweg um in ihrem Aufbau und im Hinblick auf das geforderte Verhalten ihrer Mitglieder rational orientierte gesellschaftliche Subsysteme (z. B. Betriebe, Parteien, Verbände und Staaten) handelt mit hierarchischer Führungsstruktur, sachverständigen Verwaltungsstäben und rationaler Regelordnung.

Ob diese allgemeinen Entwicklungstendenzen und Strukturwandlungen richtig gesehen sind und durchweg einer empirischen Überprüfung standhalten, sei dahingestellt. Es kam mir bei dieser gedrängten Darstellung darauf an, auf ein in der Soziologie weit hin anerkanntes Gefälle des gesellschaftlichen Wandels hinzuweisen, das für unser Thema interessant ist. Mit Rücksicht auf die sich aus diesem Thema ergebenden Problemstellungen muß nun noch auf einige spezielle Entwicklungstrends hingewiesen werden, die das Gesamtbild des gesellschaftlichen Strukturwandels verdeutlichen und uns den Zugang zu den mit dem derzeitigen Befund der pluralitären Demokratie verbundenen Fragen vermitteln.

1. Zunächst einmal sind die in der Erörterung des Verlaufs und der gesellschaftlichen Tragweite der sogenannten „zweiten industriellen Revolution“ bzw. der zweiten Phase der industriellen Revolution in bezug auf den technischwirtschaftlichen Bereich und auf das sogenannte Verwaltungshandeln entwickelten Hypothesen zu erwähnen:

Im Zuge der fortschreitenden Industrialisierung unserer Großgesellschaft treten mit der Mechanisierung und der beginnenden Automation von Produktion und Verwaltung einschneidende Veränderungen in der betrieblichen Führungsstruktur, in den Arbeitsverhältnissen und in der Berufsstruktur auf. Der technische Fortschritt hat auf der einen Seite zu einer Vereinfachung der Arbeitstätigkeiten geführt, auf der anderen Seite aber den Bedarf an ausgebildeten Fachkräften wesentlich gesteigert. In Verbindung damit sind einschneidende Veränderungen des funktionalen Verhältnisses zwischen Arbeitern und Angestellten, vor allem im industriellen Großbetrieb, eingetreten. Die bisherige Unterscheidung zwischen geistiger und manueller Arbeit wird in zunehmendem Maße verwischt.

Mit den veränderten Arbeitsverhältnissen (Verkürzung der Arbeitszeit, Erhöhung der Löhne, sozialrechtliche Besserstellung der Arbeitnehmer) haben sich auch die Freizeitbedürfnisse und die Konsumgewohnheiten der Arbeiter und Angestellten gewandelt. Man spricht daher — m. E. in übertriebener Weise — von einer „konsumorientierten Gesellschaft“, einer „Verbrauchergesellschaft“.

Zugleich unterliegen die industrielle Führung und die innerbetrieblichen Autoritätsverhältnisse im rationalisierten Großbetrieb beachtlichen Veränderungen, die auf die Dauer nicht ohne Einfluß auf die Sozialstruktur und die Herrschaftsordnung bleiben. Einerseits entsteht infolge der Konzentration von Sachmitteln, infolge des erheblichen Funktionszuwachses des Managements und infolge des Trends einer möglichst perfekten linearen, formalen Organisation der Betriebsführung eine potenzierte Verwaltungsmacht vor allem in den Spitzenpositionen des Managements. Zum anderen vervielfacht sich der Bedarf an Planungs-, Dispositions-, Verwaltungsleistungen und Verteilungsfunktionen im Großbetrieb wie auch im Durchschnitt in der gesamten Wirtschaftsgesellschaft.

Man spricht daher heute bezeichnenderweise auch von einer „Gesellschaft der Dienstleistungen“ und will damit u. a. zum Ausdruck bringen, daß sich das Verhältnis von Produktion und Verwaltung angesichts einer enormen Steigerung der Produktivkräfte grundlegend geändert hat.

Nach Ansicht *Hans Paul Bahrds* kann allerdings die Funktionalisierung der gesamten betrieblichen Führungsstruktur zu einer „Enthierarchisierung des Industriebetriebes“, einem Zurücktreten der skalaren, herrschaftlichen Organisation gegenüber der auf allen Rängen des Managements erforderlich werdenden horizontalen Kooperation — d. h. der Herausbildung von Forschungs-, Planungs-, Führungs- und Arbeitsvorbereitungsstäben — zu einer „Versachlichung der Macht- und Autoritätsverhältnisse“ führen.

2. In Verbindung damit ist eine Bemerkung erforderlich zu dem weithin erörterten Problem der im Zuge der Industrialisierung eingetretenen Veränderungen des gesellschaftlichen Statussystems und der Sozialstruktur. Die im V. Europäischen Gespräch im Referat von *Landshut* vertretene Hypothese einer zunehmenden Verwischung der Klassengegensätze, einer Einebnung der Schichtgrenzen und damit einer Tendenz zur sozialen Egalisierung — im Hinblick etwa auf Einkommen, wirtschaftliche Verfügungsgewalt, soziale Lebenslage, Aufstiegschancen oder Konsumgewohnheiten — in der zweiten Phase der industriellen Revolution stellt m. E. eine Übertreibung der in dieser Gesellschaft festzustellenden Strukturveränderungen dar.

Wenn man bei einer empirisch-soziologischen Analyse der Sozialstruktur — ausgehend von der Unterschiedlichkeit des sozialen Status und der sozialen Rollen der Individuen in den verschiedenen Bereichen unserer Gesellschaft — zur Feststellung einer Vieldimensionalität der Sozialstruktur gelangt, d. h. einer Überlagerung mehrerer, auf Grund spezifischer Merkmale festgestellter sozialer Schichtungen, so ist das zwar ein Indiz für die in den letzten Jahrzehnten infolge der Vielgestaltigkeit der wirtschaftlichen und sozialen Lebensformen der kapitalistisch orientierten Gesellschaft eingetretenen Differenzierung der Sozialstruktur, die niemand bestreitet. Es ist indessen kein Beweis dafür, daß wir ohne nachhaltige Anwendung gesellschaftspolitischer Mittel einer gleichsam „klassenlosen Gesellschaft“ entgegengehen.

Wenn auch die gesellschaftliche Schichtung heute viel differenzierter ist als zu Beginn unseres Jahrhunderts und es mancherlei Verlagerungen und Übergänge vor allem im Bereich und an den Grenzen der mittleren Schichten gibt, so treten doch die Klassenunterschiede zwischen denen — ich benutze volkstümliche Ausdrücke — die „oben“ und denen, die „unten“ in der veränderten Gesellschaftspyramide stehen, dann deutlich hervor, wenn man diese Gruppen unter dem Aspekt der von ihnen vertretenen gesellschaftlichen Macht miteinander vergleicht.

Die zweifellos festzustellende Verbesserung der sozialen Lage der Arbeitnehmerschaft hat nicht zu einer adäquaten Steigerung der gesellschaftlich-politischen Macht dieser sozialen Klasse geführt. Noch immer liegt der Machtkern im Gesamtsektor der Wirtschaft auf der großkapitalistischen Seite. Die Konzentration der industriellen und in letzter Zeit auch der merkantilen Wirtschaft bringt das deutlich zum Ausdruck. Im politischen Herrschaftsgefüge tritt dieses Ungleichgewicht gesellschaftlich-wirtschaftlicher Macht und entsprechender politischer Einflüsse klar zutage.

Man sollte das Problem des „Gleichgewichts der sozialen Kräfte“, anders gesagt, der gesellschaftlich-politischen Integration der sozialen Klassen, nicht nur unter dem Aspekt der Wohlstandsgesellschaft im Zustand der wirtschaftlichen Hochkonjunktur erörtern. Es gibt manche durch die derzeitige Verteilung von Sozialprestige und gesellschaftlicher Macht in einer materiell saturierten Gesellschaft lediglich latent gewordene Gegensätze, die manifest werden können, sobald wir in wirtschaftliche Krisensituationen geraten. Hier tritt, vor allem unter dem Aspekt des von mir nicht behandelten gesellschaftlichen Bewußtseins dieser Schichten, das Problem — wie *Eugen Kogon* sagt — der Barrieren in unserer gesellschaftlich-politischen Wirklichkeit hervor, über das später noch einiges zu sagen sein wird.

3. Als dritter Teilkomplex des gesellschaftlichen Strukturwandels ist zu beachten: Die zunehmende Rationalisierung und der hohe Organisationsgrad der industriellen Gesellschaft zeigen sich nicht nur im technisch-wirtschaftlichem Bereich, in den „sozialen Systemen“ der industriellen Betriebe aller Größenordnungen und wirtschaftlichen Spezialitäten und den einschlägigen Verwaltungen. Auch auf den Gebieten der gesellschaftlichen Kommunikation, des wirtschaftlichen und kulturellen Konsums und nicht zuletzt im politisch-staatlichen, im öffentlichen Bereich treten die „Organisationsbedürftigkeit“ und die formale Institutionalisierung gesellschaftlicher Beziehungen immer stärker in den Vordergrund.

Die bereits erwähnte Differenzierung der Sozialstruktur, insbesondere die Spezialisierung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Funktionen und der Berufsstruktur haben zudem zu einem Pluralismus und zu einer außerordentlichen Vervielfachung gegensätzlicher ökonomischer und sozialer Interessen geführt. Im Zusammenhang damit hat sich ein schwer überschaubares und nicht leicht zu klassifizierendes antagonistisches System gesellschaftlicher Willensverbände herausgebildet, das, wie Professor *Joseph Kaiser* es bezeichnet, als „Repräsentation organisierter Interessen“ sowohl die gesellschaftliche Ordnung als auch das Herrschaftssystem nachdrücklich beeinflußt.

Der pluralitäre Grundzug unserer Gesellschaft und unseres politischen Systems beruht, wenn man vom ideologisch-politischen Befund zunächst einmal absieht, auf der Rivalität und der Konkurrenz dieser unterschiedlichen Interessen und Verbände und der von diesen vertretenen Programme und Ideologien. Ohne Teilnahme am Organisationsleben, ohne Mitgliedschaft und Identifizierung mit Verbandsinteressen steht der Mensch in Gefahr, die Verbindung zum Ganzen des gesellschaftlich-politischen Lebens zu verlieren.

Rüdiger Altmann hat vor kurzem in seinem Buch „Das Erbe Adenauers“ die Bundesrepublik als ein „Land der Sekundärstrukturen“, das „seine Probleme in Organisationen auflöst“, bezeichnet. Er sieht im Pluralismus dieser Verbände die „Bewegungsform der industriellen Gesellschaft“ schlechthin. Wenn man auch nicht bereit ist, dieser offensichtlichen Übertreibung zuzustimmen, so bleibt doch die soziologische Einsicht, daß Gesellschaft und Politik heute weitgehend von Organisationen, d. h. von Parteien, Verbänden und im parlamentarischen Leben wirksamen Gruppierungen beeinflußt werden.

4. Ein weiterer, unsere heutige gesellschaftlich-politische Situation beeinflussender Teilkomplex der gesellschaftlichen Entwicklung ist die in der Wissenschaft wie in der

Öffentlichkeit eingehend erörterte zunehmende Bedeutung der Massenkommunikationsmittel und die von ihnen ausgehende Beeinflussung von Werthaltungen und Lebens- und Konsumgewohnheiten sowie von politischen Meinungen. Dazu gehört — nebenbei gesagt — auch die zunehmende Bedeutung der Organisation und der Technik der sogenannten „public relations“, der Meinungspflege, wie man so schön sagt, in den internen und in den Außenbeziehungen vieler organisierter gesellschaftlicher Gebilde.

Die technisch-organisatorischen Möglichkeiten der Manipulierung von Meinungen und Verhaltensweisen des Menschen in seiner Eigenschaft als Verbraucher, als Verbandsmitglied; als Wähler haben sich, wie uns allen bekannt ist, bedenklich erweitert. Mit ihnen ist leider auch vielerorts die Bereitschaft gewachsen, die Formung des politischen Willens von den Ergebnissen demoskopischer Meinungsbefragungen abhängig zu machen und in den Parteien und Verbänden weitgehend auf die Verbesserung und die Verfeinerung der klassischen Mittel der demokratischen Willensbildung zu verzichten. Die Konsequenzen dieses Verhaltens haben wir heute alle sehr drastisch vor Augen!

Die Auseinandersetzung um die Beherrschung und die Kontrolle der technischen Apparaturen der Manipulatoren, um die Relativierung der demoskopischen Malaise ist in vollem Gange. Es ist zur Zeit nicht eindeutig zu ermitteln, welche Rolle der Sachverstand unterschiedlicher Provenienz dabei übernommen hat.

5. Im Übergang zum zweiten, der speziellen Problematik der pluralitären Demokratie zugewandten Teil meines Referats muß ich schließlich auf einen weiteren grundlegenden Tatbestand der Entwicklung der industriellen Gesellschaft hinweisen: auf die zunehmende Politisierung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bereiche, auf das rasche Anwachsen der Staatstätigkeiten auf vielen Gebieten der sozialen Existenz und auf die damit verbundene Einengung der politikfreien Räume in unserer Gesellschaft.

Die Integration einer modernen, im Prozeß der Industrialisierung sich zunehmend organisierenden Gesellschaft ist ohne politische Institutionen und politische Mittel, ohne gesellschaftspolitische Planung nach meinem Dafürhalten nicht denkbar. Das Gewaltensystem des Staates unterliegt dem politisch geformten Druck wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen, zu denen Parteien, Parlament und Regierung Stellung nehmen müssen. Darüber hinaus neigen auch die staatlichen Organe von sich aus zur Ausdehnung des staatlichen Handlungs- und Entscheidungsspielraums. Das geschieht eben infolge der Pluralität gesellschaftlicher Interessen und der zahlreichen in der Gesellschaft vorhandenen Gegensätze und Konfliktmöglichkeiten, vor allem aber auf Grund der in der Großgesellschaft ständig zunehmenden, eine weitgehende Planung und eine große finanzielle Kapazität voraussetzenden Aufgaben, denen der Staat sich nicht entziehen kann und die er in mehr oder weniger profilierten gesellschaftspolitischen Gesamtkonzeptionen zusammenzufassen versucht.

Gerade die „Gesellschaft im Überfluß“, die Wohlstandsgesellschaft, wie sie bei uns genannt wird, bedarf, wie *John Kenneth Galbraith* nachgewiesen hat, in Hinsicht auf die Wohlfahrt des Menschen der Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen und gewiß auch der Möglichkeit der Kontrolle monopolistischer gesellschaftlicher Macht, die — nach Galbraith — die Herstellung des „sozialen Gleichgewichts“ verhindert. Daß es auf die Dauer nicht mit „sozialer Sicherung“ und „Daseinsvorsorge“ allein getan ist, wird angesichts der zu erwartenden zunehmenden Konkurrenz von Seiten der sowjetischen Gesellschaften die künftige Entwicklung unserer demokratischen Staatsgesellschaft lehren.

Diese holzschnittartige soziologische Betrachtung des Verhältnisses von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat führt nun mitten hinein in die Problemstellung unseres Gesprächs: Angesichts der meines Erachtens unaufhaltsamen Politisierung der industriellen Gesellschaft erweitert sich mit der Zunahme der gesellschaftlichen und der wirtschaftlichen Funktionen des Staates nicht nur der Sektor der öffentlichen Wirtschaft

GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

und der öffentlichen Verwaltung mit allen in Hinsicht auf die Bürokratisierung unangenehmen Konsequenzen. Es ergibt sich auch die Zwangslage, mehr und gründlicher als bisher gesellschaftspolitisch zu planen und die staatlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten in Hinsicht auf die wechselseitige Abstimmung zwischen Planung und tatsächlicher politischer Gestaltung überlegen zu kontrollieren. Um aber derartige Aufgaben mit Erfolg bewältigen zu können, wird es in Zukunft noch stärker als bisher sowohl eines differenzierten Sachverständes bedürfen als auch einer kooperativen Verfahrenstechnik, die alle an der Führung in der Demokratie Beteiligten in die Lage versetzt, politische Entscheidungen planend vorzubereiten und den Erfolg des staatlichen Handelns zu kontrollieren.

///. Der gesellschaftlich-politische Mechanismus der pluralitären Demokratie

Es ist sicherlich bekannt, was unter der Bezeichnung „Strukturwandel der Demokratie“ (*Leibholz*) in der politischen Wissenschaft verstanden wird. Dieser Strukturwandel, der vor etwa 150 Jahren begann, bedeutet die Entwicklung von den „klassischen“, liberalen Formen des repräsentativen Parlamentarismus zur modernen plebiszitären, parteienstaatlichen Demokratie und setzt eine strukturell-funktionale Veränderung des gesamten staatlichen Gewaltensystems und des Prozesses der politischen Willensbildung voraus. Sie kommt u. a. zum Ausdruck in einem Struktur- und Funktionswandel der politischen Parteien, der Verbände, des Parlaments als „sozialen Systems“ und als politischer Institution einerseits, auf der anderen Seite aber auch der staatlichen Exekutive, soziologisch ausgedrückt, der Staatsbürokratie, deren Bedeutung gerade infolge der zunehmenden Rationalisierung, Versachlichung und technischen Komplizierung des politischen Entscheidungsprozesses beträchtlich zugenommen hat.

Im Gegensatz zur repräsentativen Demokratie älteren, liberalen Musters läßt sich in der heutigen Form der pluralitären Demokratie die politische Willensbildung nicht mehr auf die Angehörigen der sozialen Oberschicht, auf Honoratioren, auf plutokratische Gruppen oder auf Bildungsschichten begrenzen. Sie ist im Prinzip eine Angelegenheit aller Schichten des Volkes. Die Verbindung zwischen dem politisch mündigen Volk und der durch Prozesse der Gruppenauslese und durch Wahlakte sich bildenden Spitzenführung im Parlament und in der Regierung wird hergestellt durch ein nach beiden Seiten hin mächtiges System politischer Parteien, durch das differenzierte Gefüge der Interessenverbände und die Führungsmittel der öffentlichen Meinung. Infolge der bereits erörterten Veränderungen der Sozialstruktur und damit der Differenzierung gesellschaftlicher Interessen ist der politische Prozeß heute ohne diese Organisationsfilter oder, besser gesagt, organisatorischen Filter, überhaupt nicht denkbar. Der pluralitäre Grundzug der modernen Massendemokratie ist damit offenkundig.

Dieser hier zunächst nur aus der Situation des vorparlamentarischen Raums interpretierte Strukturwandel der Demokratie hat zu neuen Überlegungen über das Führungssystem und zu einer Überprüfung der klassischen Theorie der Demokratie geführt: Demokratie in der organisierten Großgesellschaft setzt einerseits die Mitwirkung aller Teile des politisch mündigen Volkes an der Bildung des politischen Willens, setzt die Beeinflußbarkeit, die Kontrollierbarkeit aller politischen Entscheidungen voraus, auf welcher Ebene der politischen Ordnung sie auch immer getroffen werden — ob im Parlament, in den Parteien oder in Regierungsgremien. Auf der anderen Seite bedarf gerade die pluralitäre Demokratie, schon infolge der zunehmenden Rationalisierung und Komplizierung der im staatlichen Raum zu fällenden Entscheidungen, aktiver Minderheitsgruppen, die den politischen Willen von der Sache und der jeweiligen strategisch-taktischen Situation her in Verbindung mit den gesellschaftlichen Interessen und politischen Zielsetzungen überhaupt bilden können.

Die Führungsschicht dieser Demokratie ist aber — im Gegensatz zur traditionellen, sozial in sich abgeschlossenen, politisch privilegierten Elite einer ständisch-hierarchisch gegliederten und faktisch autokratisch regierten Gesellschaft — eine *offene Elite*. Den Prinzipien der Demokratie gemäß sollen die Mitglieder der Führungsgruppen jederzeit auswechselbar und abberufbar sein. Der Zugang zur Führung soll, dem egalitären Grundzug der demokratischen Herrschaft entsprechend, jedermann offen sein, soweit er fähig ist, eine bestimmte Funktion im politischen System zu übernehmen und die in dieser Funktion von ihm erwarteten Leistungen zu vollbringen. Diese Führungsschicht der modernen Demokratie setzt sich nun aber, dem pluralitären Grundzug dieses politischen Systems gemäß, aus verschiedenen, konkurrierenden, durch abgegrenzte gesellschaftliche Leitungs- und Verwaltungsfunktionen gekennzeichneten Führungsgruppen zusammen. Die „politische Klasse“ (im Sinne *Gaetano Moscas*) besteht gleichsam aus unterschiedlichen Bausteinen.

Die Kommunikation zwischen diesen Führungsgruppen, die Formen der Konkurrenz und der Kooperation innerhalb und zwischen diesen Gruppen und das Verhältnis dieser Führungsgruppen zu denjenigen „gesellschaftlichen Muttergruppen“, die sie repräsentieren, sind für die Funktionsfähigkeit eines demokratischen Systems von eminenter Bedeutung.

Demokratie kann daher, gerade im Hinblick auf diese Organisationsfilter einerseits und die Konkurrenz politischer Gruppen andererseits, heute nicht mehr schlechtweg als Volksherrschaft, als Selbstregierung des Volkes angesehen werden. Sie ist vielmehr, das wäre meine Definition: die Herrschaftsausübung durch eine zu alternierender Führung und Regierung tendierende Kombination konkurrierender politischer Gruppen im Auftrag und unter der Kontrolle des Volkes.

In den früheren Europäischen Gesprächen haben wir uns dem gesellschaftlich-politischen Mechanismus der pluralitären Demokratie von der Verbände-problematik her zu nähern versucht, d. h. wir haben die Beziehungen der Verbände zu den politischen Parteien, zum Parlament und zur Regierung untersucht. Ich glaube, daß wir von dieser Seite her schon damals den Mechanismus der pluralitären Demokratie recht gut durchleuchtet haben. In den verschiedenartigen Beziehungen, die sich zwischen den Verbänden, den Parteien und der Ministerialbürokratie im Prozeß des politischen Meinungsclearings herausbilden, spielt der Sachverstand eine außerordentlich wichtige Rolle. Das in dem Verhältnis der Verbände zu den Parteien und zur Ministerialbürokratie sich herauskristallisierende Balancesystem der Demokratie ist ohne einen politisch orientierten Sachverstand aller Beteiligten nicht zu verstehen.

Ernst Forsthoff hat im Hinblick auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik das Fehlen der „autoritären Staatlichkeit“ bemängelt. Der Staat, so meint er, habe aufgehört, „objektiver Geist zu sein“; es finde eine Verschränkung zwischen Staat und Gesellschaft, eine „pluralistische Auflösung“ des Staates statt. Meines Erachtens ist nun aber der alte, aus der Zeit des Obrigkeitsstaates überkommene Staatsbegriff heute nicht mehr anwendbar, die Ansicht nämlich, der Staat stehe über der klassen- und interessengespaltenen Gesellschaft, er sei gleichsam die Repräsentanz des allgemeinen Willens, ausgestattet mit entsprechender, ihn allein zur politischen Entscheidung befähigender Autorität.

Die dualistische Auffassung: Staat versus Gesellschaft, ist angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung nicht mehr aufrechtzuerhalten. Die in der Gesellschaft sich herausbildenden organisierten Kräfte, handele es sich nun um Parteien oder Verbände, sind neben den ausgesprochen staatlichen Gewalten für den Prozeß der politischen Willensbildung von entscheidender Bedeutung. Die politische Ordnung einer organisierten Massendemokratie reicht weit über die staatliche Ordnung im engeren Sinne hinaus. Der moderne Parteienstaat und Sozialstaat ist, wie wir bereits gesehen haben, im wesent-

GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

lichen ein pluralitäres Gebilde: An der Bildung des politischen Willens sind die gesellschaftlichen Gruppen ebenso beteiligt wie die eigentlichen Organe des Staates.

Der allgemeine Wille ist nicht quasi vorgegeben in einer Staatsräson, die im Akt der politischen Entscheidung der staatlichen Spitzengremien zum Ausdruck kommt. Er entsteht vielmehr erst in einem dialektischen Prozeß der ständigen Auseinandersetzung zwischen staatsbürgerlichem Einzelwillen, den verschiedenen Gruppenwillen und dem Willen der jeweiligen Parlaments- und Staatsführung. Die heute vielfach verwendeten Begriffe Parteienstaat, Verbändestaat, Verwaltungsstaat, Kanzlerdemokratie stellen im Hinblick auf das reale politische Geschehen Übertreibungen dar. Alle die mit diesen Bezeichnungen herausgehobenen Kräfte sind am politischen Prozeß beteiligt, aber ohne Verbindung miteinander ist jede einzelne Kraft nur in seltenen Fällen allein ausschlaggebend.

Dieser sicherlich unvollständige Versuch einer auf den empirischen Befund der Verfassungswirklichkeit, insbesondere der Bundesrepublik, gestützten Darstellung des gesellschaftlich-politischen Mechanismus der pluralitären Demokratie läßt erkennen, daß es sich hier keineswegs um ein perfektes, im Aufbau und in der Balance der tragenden gesellschaftlichen Kräfte und der politischen Gewalten stabiles, ausgeglichenes System der politischen Willensbildung handelt. Die pluralitäre Demokratie ist in Hinsicht auf das intendierte, zugleich aber infolge der gesellschaftlichen Dynamik immer wieder in Frage gestellte Gleichgewicht der beteiligten gesellschaftlichen, intermediären und staatlichen Kräfte nur als ein offenes, d. h. einer ständigen Veränderung seiner politischen Formen und Techniken unterliegendes System überhaupt funktionsfähig.

Idealiter wird von diesem System erwartet, daß es auf der einen Seite im Aufbau und in der Konkurrenz seiner Gewalten, in der Auslese und der Funktionsfähigkeit seiner Führung und in der aktiven Teilnahme der Staatsbürger am politischen Geschehen den demokratischen Prinzipien gerecht wird, auf der anderen Seite sich aber auch den veränderten gesellschaftlichen Voraussetzungen und den neuen technisch-organisatorischen Gegebenheiten des politischen Betriebes anpaßt.

In bezug auf die Bundesrepublik — und wohl auch auf andere demokratische Regierungssysteme der westlichen Welt — ist daher die Frage zu stellen, ob diese Voraussetzungen in der Verfassungs- und Organisationswirklichkeit gegeben sind oder ob nicht umgekehrt die Praxis des gesamten politischen Betriebes eher eine Verfestigung des gesellschaftlich-politischen Mechanismus der pluralitären Demokratie erkennen läßt, begleitet von bedenklichen Verharschungserscheinungen, insbesondere im intermediären organisatorischen Bereich der politischen Willensbildung.

Es ergibt sich also die Frage, ob man berechtigt ist, die Bundesrepublik gleichsam als eine unterentwickelte Demokratie oder, vielleicht besser ausgedrückt, als eine Entwicklungsdemokratie zu bezeichnen, d. h. eine gesellschaftlich-politische Gesamtstruktur, die sich in vielen ihrer Bereiche zwar moderner technisch-organisatorischer Mittel bedient, dabei aber weder zu einem ausgeglichenen System der Balance und der Integration der gesellschaftlich-politischen Kräfte noch zur Verwirklichung der demokratischen Postulate wenigstens im politischen Bereich der industriellen Gesellschaft gelangt ist.

Das weitverbreitete Unbehagen an der modernen Demokratie richtet sich nicht allein auf die offensichtliche Teilnahmslosigkeit der Staatsbürger, der Wähler, der Mitglieder unterschiedlicher Verbände am politischen Betrieb, sondern auch, wie ich glaube, auf die Verharschungserscheinungen in der Binnenstruktur und in den Außenbeziehungen der großen Organisationen, auf die Zusammensetzung und die mangelhafte Zusammenarbeit der einzelnen Führungsgruppen und auf die gestörte Kommunikation zwischen der politischen Führung, den beteiligten Organisationen und den Staatsbürgern, auf die

Gewichtsverlagerung zwischen den sachverständig-bürokratischen und den ehrenamtlichen Elementen der politischen Willensbildung.

Man fragt sich, ob die Führungsschicht, die politische Elite der Bundesrepublik, überhaupt noch als offen bezeichnet werden kann, ob sie sich nicht vielmehr gerade infolge des Vordringens des Expertenelementes gesellschaftlich und politisch abkapselt und dadurch die „Zirkulation der Eliten“ (*Vilfredo Pareto*) erschwert. Die in der am Organisationsleben verdrossenen Öffentlichkeit vielfach sehr unkritisch gebrauchten Schlagworte von der „Herrschaft der Manager“, der „Herrschaft der Funktionäre“, der „Herrschaft der Experten“ lassen erkennen, wo diese Demokratie gleichsam der Schuh drückt.

Sie erscheint dann, eben infolge der zunehmenden Rationalisierung und Versachlichung, der Spezialisierung und der Bürokratisierung — auch im politischen Bereich — als funktionalisierte Herrschaft von Organisationsapparaten, von Bürokratien und nicht zuletzt von in diesen Apparaten und Bürokratien zwangsläufig immer einflußreicher werdenden Sachverständigen: im Zerrbild also als Technokratie und als Expertokratie. Das vielberufene System der checks and balances, der Machtkontrollen und des Machtausgleichs, der gegenseitigen Kontrollen der verschiedenen politischen Machtfaktoren, scheint dabei nicht mehr richtig zu funktionieren.

Je stärker in der Führungsstruktur des gesamten politischen Betriebes der spezialisierte Sachverstand zur Geltung kommt und je wichtiger im Zuge der planenden Gesellschaftspolitik die verschiedenen Bürokratien für die Vorbereitung, die Ausführung und die Kontrolle der politischen Willensbildung werden, desto deutlicher tritt der Gegensatz zutage, der sich zwischen diesen rationalen Formen des Entscheidungshandelns und den auf die Prinzipien der Demokratie gestützten Forderungen nach Mitbestimmung, nach Mitwirkung und Teilnahme der Bürger, der Wähler, der Partei- und Verbandsmitglieder am politischen Prozeß, auf Selbstverwaltung in gesellschaftlichen Teilbereichen ergibt.

IV. Gesellschaftspolitik oder Status quo

Die Situation der pluralitären Demokratie und die Aspekte der gesamtgesellschaftlichen Veränderungen haben einerseits zu pessimistischen, andererseits zu optimistischen Auffassungen — nicht nur in bezug auf die Beweglichkeit und die Funktionsfähigkeit dieses politischen Systems, sondern auch in Hinsicht auf die den Menschen heute verbleibenden Chancen für eine strukturelle Umgestaltung der Gesellschaft — geführt.

Es gibt Autoren, die, wie etwa *Altmann* in seinem bereits genannten Buche, im pluralitären Balancesystem der Interessen und der Organisationen die Sanktionierung eines gesellschaftlich-politischen Status quo erblicken. Danach ist die wichtigste Funktion des pluralitären Status quo, auf der Basis einer als nahezu stationär angesehenen Wohlstandsgesellschaft jeweils ein Gleichgewicht der Interessen herzustellen und den gleichsam perfekten politischen Mechanismus zu einem in sich ausgeglichenen sozialen System weiterzuentwickeln.

Die Neigung zu einem durch mancherlei Faktoren bestärkten gesellschaftspolitischen Fatalismus entspricht zweifellos dem opportunistischen Grundzug unserer Zeit, d. h. dem Sichabfinden mit den gesellschaftlich-politischen Gegebenheiten und den eingespielten politischen Techniken, trotz Unbehagen an dieser Zeit. Die Verteidiger des Status quo übersehen dabei nur die in unserer immer noch klassengespaltenen und konfliktgeladenen Gesellschaft angelegte Dynamik, die, wie bereits erwähnt, zu weitreichenden gesellschaftspolitischen Überlegungen zwingt — ganz abgesehen davon, daß jene Verteidiger die Augen verschließen vor der fundamentalen, gerade unserer Zeit angesichts der ideologischen und gesellschaftspolitischen Auseinandersetzungen mit der sowjetischen Welt

GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

gestellten Aufgabe der Verwirklichung einer funktionsfähigen, auf strukturelle Veränderungen der Gesellschaft gerichteten Demokratie.

Eine perfekte, mit Hilfe einer Technokratie auf der Grundlage des Status quo organisationstechnisch im Gleichgewicht gehaltene Gesellschaft ist, schon aus sozialpsychologischen Gründen, nach meinem Dafürhalten nicht möglich. Dagegen ist gesellschaftspolitische, nicht am rein formalen Ausgleich der unterschiedlichen Interessen, sondern an einer inhaltserfüllten Gesamtkonzeption der Umstrukturierung der Gesellschaft und der Veränderung des Menschen orientierte Planung niemals so notwendig gewesen wie in unserer Zeit. Nur eine Konfrontation der heutigen Gesellschaft mit den demokratischen Prinzipien, an denen sie sich orientiert, und zugleich eine aktive Anpassung des Menschen und seiner Organisationswelt an die veränderte gesellschaftliche Gesamtsituation machen die gesellschaftspolitischen Ziele sichtbar, mit denen wir den unverkennbaren Schwächen des derzeitigen Systems der pluralitären Demokratie der Bundesrepublik werden begegnen können.

Unter einem solchen Aspekt werden einerseits die Barrieren sichtbar, die in unserer Gesellschaft noch bestehen, andererseits treten zugleich die kulturpolitische und die sozialpädagogische Alternative unserer Zeit deutlich hervor.

V. Das Verhältnis von Sachverstand, gesellschaftlichen Interessen und Bürokratie

Aus der Darstellung der gesellschaftlichen Entwicklungstrends und des derzeitigen Befunds der pluralitären Demokratie geht eindeutig hervor, daß ohne Sachverstand bzw. am Sachverstand orientiertes Führungs- und Entscheidungshandeln die industrielle Gesellschaft und die moderne Demokratie nicht denkbar sind. Je stärker die Rationalisierung insbesondere im Bereich der Wirtschaft und des politischen Prozesses zur Geltung kommt, je höher der Organisationsgrad der Gesellschaft ist, je differenzierter und komplizierter das innenpolitische Handlungsfeld wird und je deutlicher gerade hier die Notwendigkeit gesellschaftspolitischer Planung im Clearing der Interessen und Zielsetzungen hervortritt, desto größer wird die Bedeutung des Sachverständes in der Demokratie.

Max Weber hatte uns bereits darauf hingewiesen, daß die „moderne Verwaltung durch Fachbeamte“ sich immer mehr durchsetze, daß die Bürokratie in der industriellen Gesellschaft unausweichlich wäre und daß wir nur die Wahl zwischen Bürokratisierung und Dilettantisierung besäßen. *Karl Mannheim* hatte später diesen Gedanken weiterentwickelt und darauf aufmerksam gemacht, daß in der „Periode des gesellschaftlichen Umbaus“ „Spannungen aus dem Nebeneinander des Konkurrenzprinzips und des Prinzips der Regulierung und der Planung“ entstünden, die nach seiner Auffassung nur durch ein durchdachtes System des „planning for freedom“, der freiheitlichen Planung, gelöst werden könnten. Er hatte darauf hingewiesen, daß infolge der zunehmenden funktionellen Rationalisierung, der Konzentration des Sachapparates und der politisch-militärischen Machtmittel eine „Herrschaft kleiner Gruppen“ sich herausbilde, in denen die Fachleute, die Bürokratie ausschlaggebende Bedeutung bekommen könnten. Es gäbe, so meinte er damals, „immer weniger Feldherrnhügel“, von denen aus der ganze gesellschaftliche Zusammenhang sichtbar werde.

Ohne Zweifel spielt bei der Elitenbildung in der pluralitären Demokratie die spezifische Funktion der jeweiligen Führungsgruppen in der gesellschaftlichen und der politischen Ordnung eines Landes eine entscheidende Rolle. Zur Teilnahme an der Führung ist der einzelne nicht kraft einer gleichsam natürlichen exklusiven gesellschaftlichen Qualität als Träger vorgegebener kultureller Werte berechtigt, sondern wesentlich auf Grund seiner beruflich-fachlichen, seiner politischen Fähigkeiten und Kenntnisse

und durch seine Leistungen bei der Ausübung objektiver, im gesellschaftlich-politischen Ordnungsgefüge ihm zugesprochener Funktionen.

Die Führungsgruppen der Demokratie sind allerdings nur dann in der Lage, die ihnen übertragenen unterschiedlichen Funktionen zu erfüllen, wenn sie allgemein zugänglich sind und wenn sie durch den Wechsel in ihrer Zusammensetzung und durch Leistungskonkurrenz die Beweglichkeit des politischen Systems gewährleisten. Wenn nun der Zugang zu den Führungsgremien der Demokratie in wachsendem Maße von der Vorbildung, den beruflich-fachlichen Fähigkeiten und den Leistungen der sogenannten „Führungsanwärter“ abhängt, so werden bei einer überlegten, alle Gruppen der Gesellschaft einbeziehenden Auslese des Führungsnachwuchses die Anforderungen im Hinblick auf die fachlichen Qualitäten für die spezifischen Führungsfunktionen immer größer werden. Das bedeutet aber: der für diese unterschiedlichen Führungsfunktionen — etwa in Parteien, Verbänden, Parlament und Staatsbürokratie — erforderliche Sachverstand wird bei der Erziehung und Ausbildung und im Prozeß der Bewährung des Führungsnachwuchses im besonderen Maße beachtet werden müssen.

Die zunehmende Bedeutung des Sachverstandes bzw. der Experten in den Führungsbereichen der pluralitären Demokratie führt nun zu einer Reihe von soziologischen Problemen. Ich möchte hier nur drei dieser Fragenkomplexe, die uns wahrscheinlich in den Einzelreferaten noch besonders beschäftigen werden, kurz erwähnen.

1. Was ist überhaupt Sachverstand in den verschiedenen Bereichen der industriellen Gesellschaft, etwa in Betrieben, der Wirtschaft, dem Verbandswesen, dem Bildungswesen, den publizistischen Führungsmitteln, im Parlament, in der Regierung, in der Staatsbürokratie? Ohne Zweifel wird in den Führungsgremien und in den ausführenden Verwaltungsgefügen dieser Bereiche ein — in Hinsicht auf Ausbildung wie auf Erfahrungswissen und auf praktische Anwendung erworbenen Wissens — sehr unterschiedlicher Sachverstand gebraucht. Wir haben es also, damit sollten wir uns befassen, mit einer Differenzierung und Spezialisierung auch des Sachverstandes zu tun.

Handelt es sich dabei nun nur um sogenannten Fachverstand, d. h. um spezielle Fachkenntnisse und die Technik ihrer Anwendung oder auch um die Beherrschung der unterschiedlichen Methoden und Verfahren, in bestimmten Gruppensituationen, angesichts bestimmter Interessenkonstellationen in Herrschaftsgefügen oder kooperativ arbeitenden Gremien unter Berücksichtigung eines möglichst umfassenden Sachverstandes Entscheidungen vorzubereiten oder zu treffen?

Beruht der Sachverstand etwa auf einem erfolgreichen Studium bestimmter Universitätsfächer bzw. auf speziellen Ausbildungssystemen oder artikuliert er sich erst durch angewandtes, bei der Wahrnehmung bestimmter gesellschaftlich-politischer Funktionen in der Praxis erworbenes Wissen angesichts konkreter, differenzierter Fragen der wirtschaftlichen bzw. der politischen Entscheidung?

Ist der Sachverstand in der gesellschaftlich-politischen Praxis damit nicht zwangsläufig auch auf anderes als das speziell erlernte Fachwissen gerichtet? Muß der Sachverständige, um im Argumentationshaushalt von Führungsgruppen zur Geltung zu kommen, nicht über ein Mindestmaß von Informationen auch aus anderen Führungsbereichen im Hinblick auf den jeweils zur Entscheidung gestellten Fragenkomplex verfügen? Ich denke dabei besonders an Verwaltungs- und Verbandsjuristen, die sich technische, wirtschaftliche oder politische Fachkenntnisse aneignen.

Kann der Sachverständige überhaupt, wenn er sich in einer Führungsgruppe oder in einer Organisationsstruktur gegen die Allroundmen — die sich mit politischem Fingerspitzengefühl immer wieder neuen Situationen behende anpassen — durchsetzen will, ohne die bei der Bildung des Gruppenwillens erforderlichen Meinungsbeeinflussungsmittel auskommen?

GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

Jedenfalls wächst im öffentlichen Bereich der Anteil der Sachverständigen am Prozeß der politischen Willensbildung: überall werden Experten herangezogen, die, wenn sie sich gegenüber den Allroundmen behaupten wollen, neben ihrem spezifischen Fachverstand m. E. auch über politische, insbesondere strategisch-taktische Fähigkeiten verfügen müssen.

2. Ein weiteres interessantes Problem, das ich auch nur kurz erwähnen kann, ist das Verhältnis zwischen Sachverstand und gesellschaftlichen Interessen bzw. politischen Zielsetzungen. Der Sachverstand paßt sich in der Regel bestimmten Gruppenzielen, spezifischen Funktionen von Institutionen und speziellen Handlungssituationen an, wobei völlig offenbleibt, wieweit die Sachverständigen selber sich mit den jeweiligen Interessen, Zielsetzungen und Funktionen identifizieren oder wieweit sie bei nur partialem Engagement bestrebt sind, ihre Neutralität zu wahren. Dabei wäre die Frage zu stellen: Was ist überhaupt Neutralität des Sachverstandes?

Soweit der Sachverstand sich für Interessen und Ziele, Gruppen oder Institutionen engagiert, umkleidet er gleichsam das jeweils vertretene Interesse von der Logik bestimmter Sachzusammenhänge her; er läßt die Interessen und die entsprechenden politischen Forderungen gleichsam mit Sachverstand auf, was er allerdings ohne wenigstens partielle Identifizierung mit vorgegebenen Zielen und ohne Anpassung an bestimmte Situationen in der Willensbildung von Gruppen — das bedeutet aber gegebenenfalls ohne Auseinandersetzung mit fremden Interessen, Zielsetzungen und strategisch-taktischen Verfahren — nicht erfolgreich wird tun können.

In diesem Zusammenhang wäre auch hinzuweisen auf den Fragenkomplex der Kooperation und der Konkurrenz von Sachverständigen verschiedener Provenienz, etwa von Juristen, Volkswirten, Soziologen, Verwaltungsspezialisten, bei unterschiedlichen Interessen- und Gruppenbindungen. Nicht jede Konkurrenz von Sachverständigen innerhalb von Führungsgruppen oder zwischen diesen führt zur Rivalität und zum Konflikt. Nicht jede Kooperation von Sachverständigen auf diesen beiden Handlungsebenen birgt die Gefahr der Bildung von Expertenklüngeln und Sachverständigenfronten.

Es muß angenommen werden, daß der Sachverständige, wenn er vorgegebene Interessen wahrnimmt, bestimmte politische Ziele interpretiert und ihm übertragene Aufgaben in bestimmten Gruppensituationen erfüllt, in erheblichem Maße zu lernen vermag, so daß die Effektivität seines Handelns im Zweifel mit der von ihm gewonnenen Erfahrung wächst: Die Experten wenden dann soziale Techniken an, um sachbezogene Argumente zur Geltung zu bringen und sich selber bei der Bildung des Gruppenwillens durchzusetzen. Eine von der Beherrschung der Sache und der sachbezogenen Interpretation vorgegebener Ziele und alternativer Mittel her entstehende Überlegenheit von Experten in der Argumentation gegenüber den Nicht- oder Halbsachverständigen dürfte, namentlich im politischen Bereich, daher die Regel sein.

3. Es ist eine für die industrielle Gesellschaft wie für die pluralitäre Demokratie entscheidende Frage, inwieweit der Sachverstand infolge der allgemeinen gesellschaftlichen Tendenz zur Bürokratisierung sich vornehmlich in Bürokratien ansiedelt oder auch außerhalb bürokratisierter Organisationsbereiche zur Geltung kommt.

Gestützt auf *Max Webers* Thesen sowohl von der Unentrinnbarkeit als auch der eminenten gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit der Bürokratie, identifiziert man oft sehr leichtfertig diese „Herrschaft kraft Fachwissens“ in einer „Amtshierarchie“ mit der gesellschaftlich-politischen Funktion des Sachverstandes. Für eine solche Gleichsetzung von Bürokratie und Expertokratie spricht zweifellos einmal die enorme Verbreitung und die Bedeutung der gesellschaftlich politischen Rolle der Bürokratie und zum anderen der Umstand, daß bürokratisierte Ordnungsbereiche ohne differenziertes Fachwissen und an der jeweiligen Regelordnung sich orientierenden Sachverstand nicht denkbar sind.

Max Weber war daher auch recht pessimistisch im Hinblick auf die Möglichkeit einer „Minimisierung“ legaler bürokratischer Herrschaft und auf die Chancen einer Demokratisierung der Verwaltung. Er glaubte nicht an die Möglichkeit der Auflösung dieses „stahlharten Gehäuses der Hörigkeit“, in das der Mensch infolge der funktionieilen Rationalisierung eingespannt ist. Die Chancen für die Freiheit des Menschen sah er vielmehr in der Beherrschung und der Kontrolle der bestehenden bürokratischen Apparate durch eine neue politische Führungsschicht, bestehend aus qualifizierten, unabhängigen Politikern, die, wie er meinte, in einem „arbeitenden Parlament“ ein Gegengewicht gegen die zwangsläufige Bürokratisierung des staatlichen Betriebes darstellen sollten. Im Hintergrund stand bei ihm allerdings der Gedanke an eine plebiszitäre Führerdemokratie.

Niemand wird bestreiten, daß der politisch aktive Sachverstand in der Regel in Bürokratien bzw. in bürokratisch strukturierten Organisationen eingegliedert ist und zur Geltung kommt. Gleichwohl ist nun aber dieser Sachverstand weder ausschließlich der Diener autoritärer Herrschaft und Macht noch identisch mit rein bürokratischer Verwaltung. Selbst wenn man Herrschaft und Bürokratie auf der einen, Demokratie und Selbstverwaltung auf der anderen Seite als Gegensätze auffaßt, wird der Sachverstand auch für die Demokratisierung der Gesellschaft in Anspruch genommen.

Es wird unsere Aufgabe in diesem Gespräch sein, die Positionen und Institutionen in den heutigen Formen der pluralitären Demokratie aufzusuchen, in denen Sachverständige ohne bürokratische Bindungen in offener Konkurrenz das Führungshandeln im vorparlamentarischen Raum, in der Legislative und in der Exekutive beeinflussen; sei es nun, daß sie in frei berufenen Expertenstäben oder in Verbindung mit ehrenamtlich tätigen Politikern in gemischten Kommissionen eher mit wissenschaftlichen statt mit bürokratischen Methoden in Einzelbereichen der Gesellschaftsplanung kooperativ nach den geeignetsten politischen Wegen suchen, oder sei es, daß sie als unabhängige beratende Experten in freien Vereinigungen, Parteien, Interessenverbänden und publizistischen Medien an einer wenigstens partialen Kontrolle des Machtprozesses teilnehmen.

Je stärker neben dem bürokratisierten Sachverstand das Element des unabhängigen Sachverstands bei der Auslese demokratischer Führungsgremien zur Geltung kommt, je besser in einem demokratischen System die gegenseitigen Kontrollen der politischen Gewalten mit Hilfe eines solchen Sachverstandes funktionieren, desto größer wird die Chance sein, die zweifellos vorhandene Tendenz zur Expertokratie abzuschwächen und auch im Willensbildungsprozeß innerhalb der Organisationen die Freiheit der Meinungsbildung zu sichern. Leider mangelt es, von der Wissenschaft her gesehen, an empirischen Untersuchungen und damit an ausreichenden Kenntnissen über die Rolle der Bürokratie und des Sachverstandes im Prozeß der politischen Willensbildung und über die tatsächlichen Vorgänge der Meinungsbildung in Führungsgruppen.

VI. Welche Chancen bestehen, einer Technokratie und Expertokratie zu entgehen?

Lassen wir nun die Chancen für eine Minimierung der Bürokratie, für eine Entbürokratisierung und eine konstruktive Kooperation der Experten und für eine Verbesserung der demokratischen Kontrollen der Machtprozesse zunächst außer acht und stellen wir uns den ernststen Gefahren, die die gesellschaftliche Entwicklung in einer sich verfestigenden pluralitären Demokratie heraufbeschwört, so kann nicht bestritten werden, daß heutzutage, wie es der „einfache Mann von der Straße“ immer wieder zum Ausdruck bringt, erhebliche Barrieren bestehen zwischen denen, die sich gleichsam „oben“ in der gesellschaftlich-politischen Führungsschicht, in Bürokratien, in organisatorischen Apparaten und in Sachverständigen-Gremien abriegeln, und der großen Masse von Mitglie-

dern, einfachen Funktionären, von Wählern auf der unteren Ebene der Pyramide gesellschaftlich-politischer Macht.

Es gibt zweifellos mancherlei gesellschaftliche, wirtschaftliche, politische und ideologische Barrieren in unserem Volke. Ich halte es nicht für meine Aufgabe, das Entstehen und die Verfestigung der Gegensätze an dieser Stelle im einzelnen zu verfolgen. Solche Barrieren entstehen z. B. infolge sozialstruktureller schichtungs-spezifischer Tatbestände oder — das ist im Zusammenhang unseres Themas besonders wichtig — infolge der Unterschiedlichkeit der Positionen und Funktionen, die die am Organisationsgetriebe der pluralitären Demokratie beteiligten Menschen einnehmen: Zugehörigkeit zur Führungsschicht, zu den bürokratischen Apparaten, zu den Sachverständigengremien auf der einen, einfache Mitgliedschaft, niedere Funktionen und Mitläufertum auf der anderen Seite.

Sowohl die sich aus der rationalen Organisation, der Zentralisierung und der Integration von Teilfunktionen und nicht zuletzt aus der Geisteshaltung der Technokraten und Experten ergebende Hörigkeit der Menschen in den Führungsbereichen als auch die nur partielle Teilnahme der breiten Massen von Mitgliedern und Wählern bzw. ihre Apathie gegenüber dem gesellschaftlich-politischen Geschehen, das Unvermögen dieser Menschen, zu einer Gesamtanschauung vom politischen Prozeß zu kommen, tragen erheblich zur Verfestigung dieser Barrieren bei.

Die Zahl derjenigen, die an den Schalthebeln der Gesellschaft und des Herrschaftsystems sitzen, wird relativ zur Bevölkerungszahl immer kleiner. Auch die ihnen zur Verfügung stehenden Spezialisten vermögen infolge der Zentralisierung des Entscheidungshandelns in den sogenannten „großen Angelegenheiten“ der Politik den Gesamtprozeß der politischen Willensbildung nicht mehr völlig zu überschauen, und die große Menge der Träger niederer Funktionen bleibt vielfach ausgeschlossen von der Einsicht in die Entscheidungsbedingungen und die Ratio eines bestimmten gesellschaftspolitischen Verhaltens.

Die Abkapselung der Führenden und der am Führungshandeln beteiligten Sachverständigen gegenüber dem sogenannten „einfachen Mann von der Straße“ (infolge leichteren Zugangs zu den Schalthebeln der Organisationen, infolge besseren Wissens, tieferer Einsicht in komplizierte Zusammenhänge und damit auch größeren Einflusses auf die Entscheidungen) stellt nun aber — soweit durch empirische Untersuchungen nachgewiesen wird, daß von einer solchen „Eininselung“ tatsächlich die Rede sein kann — einen Widerspruch dar zu den Prinzipien und zu den Postulaten der Demokratie.

Auf den Gegensatz, der sich zwischen der Elitenbildung, den tatsächlich zwischen Führungsgruppen und den mit ihnen verbundenen Organisationen und Apparaten sich herausbildenden Formen der Konkurrenz und der Kooperation und den Prinzipien der Demokratie ergibt, habe ich bereits hingewiesen. Während die pluralitäre Gesellschaft unverkennbare Tendenzen zu einer expertokratischen Minderheitsherrschaft aufweist, die durch die Verharschung und die Bürokratisierung der an ihr beteiligten Organisationen und der staatlichen Gewalten gefördert wird, verlangt die Demokratie, wenn überhaupt noch von ihr die Rede sein soll, eine verantwortliche Teilnahme und Teilhabe der politisch mündigen Bürger aus allen Schichten des Volkes am politischen Geschehen und damit am Aufbau der Gesellschaft.

Ihr ist nicht allein mit einer reflektierenden passiven Interessiertheit, etwa durch Kulturkonsum (Lektüre von Zeitungen, Teilnahme an Bildungsveranstaltungen), gedient, durch die der Staatsbürger aus seiner Zuschauerrolle eigentlich nie recht herauskommt. Erwartet wird vielmehr von ihm, dem Staatsbürger, über die Beteiligung an den Wahlen hinaus eine konkrete Teilnahme am Organisationsgeschehen der Parteien und Verbände, an der sozialen und staatlichen Selbstverwaltung, auf deren unteren

und mittleren Ebenen er die Rechte der Mitbestimmung, der Mitwirkung und der Kontrolle geltend machen soll. Erwartet wird von ihm, daß er zu einer inneren Auflockerung der Organisationen, zu einer besseren Zirkulation der Eliten, zu einer guten Ventilation der Meinungsbildung im gesamten Gewaltensystem der pluralitären Demokratie und damit vielleicht auch zu einer Kontrolle der Bürokratie und einer Eingrenzung der Expertokratie beiträgt.

Das sind gewiß sehr ideale Forderungen. Jeder von uns weiß, wie groß und wie schwer die Aufgabe einer solchen Demokratisierung unseres politischen Lebens ist und welche Widerstände dabei zu überwinden sind. Wenn es in einem im Septemberheft 1960 der Zeitschrift *Merkur* veröffentlichten, den gesellschaftlichen Status quo respektierenden Aufsatz von *Ernst Forsthoff* heißt: „Die Immobilität der selbststabilisierten Gesellschaft ist, ebenso wie der ihr zugeordnete Staat, der individuellen Urteilsbildung in weitem Maße entzogen“, so charakterisiert sich m. E. damit der soziale Defaitismus als Grundübel einer deutschen Gesellschaft, die zu lange gewohnt war, ihre gesellschaftspolitischen Impulse nur von der Seite der „autoritären Staatlichkeit“ zu empfangen.

Die Ermutigung des einfachen Menschen zur Mitwirkung und zur Mitbestimmung in den organisierten Bereichen der Gesellschaft und an den Stellen im politischen Leben, wo er das Recht der Selbstverwaltung schon jetzt in Anspruch nehmen kann, wird nur dann von Erfolg begleitet sein, wenn die Kommunikation, besser ausgedrückt, die Transmission zwischen den Führenden und den Geführten, den Experten, den um die Voraussetzungen und die Tragweite der politischen Entscheidung Wissenden und ihren demokratischen Auftraggebern und Kontrolleuren verbessert wird. Das aber ist im weitesten Sinne eine Frage, wie wir alle wissen, der politischen Bildung und der gesellschaftlichen Moral des einfachen Mannes wie des Sachverständigen und des Politikers. Es ist m. E. nicht richtig, die darin beschlossene fundamentale Aufgabe jeder funktionsfähigen Demokratie nur für den einfachen Staatsbürger, die Leute „jenseits der Barriere“, zu proklamieren. Ich konnte bereits darauf hinweisen, daß diese Aufgabe mit derselben Dringlichkeit vor den Führenden und den Sachverständigen steht, deren bisherige Mentalität und politische Verhaltensweisen für die Malaise der Demokratie weitgehend mitverantwortlich gemacht werden müssen.

So ergibt sich denn schließlich die doppelte Frage: wie der Sachverstand für eine funktionsfähige Demokratie, die ihren Namen verdient, nutzbar gemacht werden kann und welche Einrichtungen bestehen oder geschaffen werden müssen, um eine kooperative Verbindung zwischen Sachverstand und politisch mündigen Staatsbürgern herzustellen. Ich kann hier weder auf die Problematik des Ausbaus der Selbstverwaltung noch im einzelnen auf die Chancen der Kooperation zwischen Sachverständigen und beauftragten Bürgern eingehen. Auch die Fragen der Demokratisierung unserer Großorganisationen, der Verfeinerung der klassischen Mittel der demokratischen Willensbildung, oder diejenigen, die etwa im Hinblick auf den Problemkomplex des Kooperativismus, der Föderalisierung von Entscheidungsbereichen auftauchen, müssen zunächst offen bleiben. Ich bin überzeugt, daß in den folgenden Fachreferaten diese Probleme zur Diskussion gestellt werden.

Wenn auch die Sozialwissenschaften heute noch nicht in der Lage sind, eindeutig die Mängel unseres Führungssystems durch eine Konfrontation der Ergebnisse empirischer Forschungen mit den Prinzipien der demokratischen Willensbildung aufzuzeigen, so lassen sich doch aus den bisher vorliegenden Untersuchungen für die gesellschaftspolitische Praxis einige Folgerungen ziehen: Es gilt, die Funktions- und die Leistungsfähigkeit der Führungsgruppen sowohl im Verhältnis zu den sie tragenden Organisationen und Institutionen als auch in ihren Beziehungen zueinander zu verbessern. Nicht nach den Regeln einer Vernichtungskonkurrenz, sondern denen einer Leistungskonkurrenz sollten die Gegensätze innerhalb und zwischen den Führungsgruppen — und

GESELLSCHAFTLICHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN

damit den Sachverständigen — und zwischen den Gruppen und dem „kleinen Mann“ ausgetragen werden.

Die Qualitätsverbesserung einzelner Führungsgruppen wird bei Aufrechterhaltung der Gruppenkonkurrenz mit Sicherheit zu einer Hebung des allgemeinen Führungsniveaus der Demokratie führen. Monopolisierung und Akkumulation von Führungsfunktionen erschweren die Regeneration der Eliten erheblich und vermindern ihre Beweglichkeit und ihre Anpassungsfähigkeit.

Um den Gefahren einer Technokratie, einer Expertokratie zu entgehen, bedarf es der Pflege „demokratischer Tugenden“ in den Führungsgruppen und in den Beziehungen zwischen Führenden, Sachverständigen, Verbandsmitgliedern und Staatsbürgern. Die gesellschaftliche Erziehung zur Demokratie verlangt den Mut zur Verantwortung gegenüber der Gesamtgruppe und der gestellten Aufgabe, den „Mut zum Präzedenzfall“, den Mut zum produktiven Kompromiß und gegebenenfalls auch den Mut zum Rücktritt.

Sie würde wirksam ergänzt und unterstützt durch die Verbindung zwischen funktional-fachlicher und persönlicher Autorität bei den Führenden, die Delegation von Verantwortung nach unten und schließlich die Kooperation aller am Entscheidungshandeln beteiligten Personen auf den unterschiedlichen Rängen der Organisationen.