

---

# Tendenzen empirischer Kommunalpolitik\*

**Robert Schediwy**

---

Bei der Analyse der heute so aktuellen Strömungen der Bürgerbeteiligung und lokalen Demokratisierung dürfte es fruchtbar sein, auf jene Grundhypothese der politischen Ökonomie zurückzugreifen, nach der bei allen politischen Phänomenen das dahinter stehende, im weitesten Sinne ökonomische Interesse zu erforschen ist. Im Problemkreis Bürgerbeteiligung wäre also etwa das Zusammenspiel von lokalen Anrainerinteressen, konkreten Interessen der Kapitalverwertung, Selbsterhaltungsinteressen gewählter (und abwählbarer) politischer Funktionäre, Interessen gewerkschaftlicher und politischer Verbände, Interessen planender und (vor)entscheidender Kommunalbürokratien usw. zu untersuchen und in Beziehung zum schwierigen Komplex des Gemeinwohls oder allgemeinen Interesses zu stellen. Diesen Weg versucht die vorliegende Arbeit zu gehen. Ausgehend von der Vorstellung, daß sozialwissenschaftliche Einsicht den Menschen befähigen soll, durch Analyse des vorgegebenen Möglichkeitsspektrums zu einer besseren Gestaltung seines gesellschaftlichen Systems zu kommen, werden letztlich die Chancen und die Zeitgemäßheit empirischer Kommunalpolitik aufgezeigt: Es soll dargetan werden, wie »empirische«, nämlich an den vorfindlichen und geäußerten Interessen der Bevölkerung orientierte Kommunalpolitik auch den Selbsterhaltungsinteressen einer einsichtigen politischen Elite in der Repräsentativdemokratie entspricht.

## 1. Elitenkonstellationen in der Kommunalpolitik

Die heutige politisch-ökonomische Elitenkonstellation im kommunalen Bereich der Großstädte ist Ergebnis einer historischen Entwicklung, deren Grundzüge hier skizzenhaft anzulegen wären. Mit der Industriali-

\* Diese Arbeit wurde durch den Adolf-Schärf-Fonds gefördert.

sierung des 19. Jahrhunderts und durch den Kampf um die Ausdehnung des Wahlrechtes gelangte die politische Administration der Großgemeinden in den meisten europäischen und außereuropäischen Repräsentativdemokratien in die Hände von »linken« Reform- beziehungsweise Arbeiterparteien, gelegentlich oder übergangsweise auch in die von Sammelparteien der bürgerlichen Unter- und Mittelschichten. Wenigstens für den europäischen Bereich kann behauptet werden, daß somit Parteien mit programmatischen Absichten auf grundsätzliche Umgestaltung oder Abschaffung des kapitalistischen Systems auf Grund der demographischen Gegebenheiten grundsätzlich um einige Jahrzehnte früher die politische Administration der industriellen Großstädte erlangten als — wenn überhaupt je — die parlamentarische Dominanz im Gesamtstaat. Wahrscheinlich hatte und hat dieses soziologische Faktum entscheidende Bedeutung für die Verbürgerlichung der Arbeiterparteien und ihre Integration in das politische System der kapitalistischen Repräsentativdemokratie (ein ähnlicher Prozeß dürfte etwa noch heute mit den größeren kommunistischen Parteien Süd- und Westeuropas im Gange sein). In der partiellen Machtposition der Industriestädte wurde von linken Reformparteien zwar eine Bastion gegenüber dem konservativen agrarischen und kleinstädtischen Umland erobert, zugleich aber — außer in verbalen Proklamationen — eine Einflußnahme auf die grundlegende Struktur der Gesellschaft ausgeschlossen. Zwar blieben etwa die Möglichkeiten sozialdemokratischer Stadtverwaltungen, auf dem Gebiete des Arbeiterwohnbaues und des Sozialwesens bahnbrechende Leistungen zu setzen, gegeben. Sie berührten allerdings nicht unmittelbar die Produktionssphäre der Gesellschaft, wenn man vom Eigenbetrieb kommunaler Unternehmungen und vom teilweisen Ersatz privatwirtschaftlicher Marktleistungen durch kommunale Versorgungsleistungen absieht. Jedenfalls konnten und können die Industriegemeinden auch ihre sozialen Maßnahmen nur im Rahmen ihrer beschränkten Finanzkraft setzen, die wieder vom Gedeihen der städtischen Wirtschaft abhängt.

Damit erscheint implizit eine natürliche Basis langfristigen Konsenses zwischen führenden bürgerlichen Schichten und Stadtverwaltungen gegeben — sosehr auch im Anfang ideologische Gegensätze, Bestrebungen zur Schaffung einer »proletarischen Gegenkultur« (etwa in Wien nach dem Ersten Weltkrieg) und neue Gemeindesteuern konservative Unternehmerschaft und radikale Gemeinde entfremden mochten. Die Schaffung von Arbeitsplätzen, immer ein primäres Anliegen von Arbeiterparteien, sowie das ökonomische Interesse der Städte am Steueraufkommen mußten à la longue eine Allianz auch von vorerst linken Kommunalverwaltungen und konservativen Unternehmen im Hinblick auf eine »Modernisierung« im Rahmen des Status quo befördern. Nicht zuletzt deshalb profilierte sich eine traditionell innerparteilich eher »rechte« kommunal- und regionalpolitische Ebene der Arbeiterparteien als Motor des jahrzehntelangen schrittweisen »Weg zur Mitte« der Gesamtpartei.

Die aktuelle Situation wäre wie folgt zu umreißen: In sehr weiten Bereichen herrscht Interessensharmonie zwischen den Kapitalverwertungsinteressen der Unternehmerschaft und den Interessen der meist sozialdemokratisch dominierten Großgemeindeverwaltungen. Die positive Rolle,

die auch gesamtstaatlich regierende Arbeiterparteien hohen Unternehmergewinnen, das heißt generell auch hohen Investitionsquoten, Wachstumsraten und hohem Beschäftigungsstand abgewinnen, findet sich verstärkt im kommunalen Bereich. Da ein Gutteil der ideologischen Fragen, die auf übergeordneter politischer Ebene diskutiert werden könnten, hier gar keinen direkten Ansatzpunkt hat, ist die Zusammenarbeit bei der Wirtschaftsförderung, beim Messewesen, bei der Bereitstellung kommunaler Infrastrukturleistungen für Industrieansiedlungen etc. weitgehend unproblematisch. In manchen Bereichen mögen sich Reibungsflächen ergeben: etwa, wo kommunale oder »ideologisch nahestehende« Unternehmen von Stadtverwaltungen im Wettbewerb mit Privatunternehmern stehen und jene einseitige Bevorzugungen bei der Auftragsvergabe und ähnliches behaupten. Doch sind dies Randerscheinungen, da selbst die solcherart möglicherweise bevorzugten Unternehmungen grundsätzlich gleichlaufende Kapitalverwertungsinteressen wie die Privatunternehmungen haben, also systemkonform agieren und nur allenfalls in ihrer Personalrekrutierung oder in der Parteifinanzierung andere Wege gehen.

Schließlich wäre noch hinzuzusetzen, daß durch die vielfach jahrzehntelange Dominanz der Arbeiterparteien in den großstädtischen Verwaltungen diese eine auch finanziell saturierte Schicht von gehobenen Beamten und relativ ungefährdeten politischen Mandataren entwickelt haben, deren materieller Status und soziokulturelle Ambitionen eher dem gehobenen Bürgertum als der Masse der Arbeitnehmer entsprechen.

Mit der Ausnahme bestimmter Partikularinteressen loyaler Kerngruppen (etwa Kleinhändler und Gewerbetreibender) und traditioneller Parteienrivalität trennt die Minderheitsparteien der Großstädte meist im Prinzip nicht viel von den linken Rathausmehrheiten. Ihr von vornherein oder seit langem gegebener Wille, das bestehende gesellschaftliche System nicht in Frage zu stellen, und die »sachorientierte« Detailarbeit der Kommunalpolitik zeichnen für das im allgemeinen gute Klima verantwortlich, das sie mit linken Mehrheitsfraktionen verbindet. Dem entspricht auch die in Europa vielfach geübte Praxis breiter Koalitionsregierungen auf lokaler und regionaler Ebene. Zur Erhöhung ihres Stimmanteiles bei Wahlen und somit zur Verstärkung ihres Einflusses in der Stadtverwaltung bleibt zwar der bürgerlichen Opposition die punktuelle Kontrolle von Ineffizienzen oder Fehlplanungen der städtischen Verwaltung. Aber auch dies nur in begrenztem Umfang, das heißt, soweit es der Mehrheitsfraktion nicht gelingt, die Minderheitsfraktion so weit zu integrieren, daß diese allen wesentlichen Entscheidungen zustimmt und durch Mitverantwortung ihre Freiheit der Kritik verliert: Solche Tendenzen zum politischen Kartell, in dem die Exponenten der Opposition ihre ökonomischen und Machtchancen aus Wahlerfolgen zugunsten einer Beteiligung als »Juniorpartner« an der Stadtregierung einschränken, sind wiederum nicht selten (ebenfalls mitbedingt durch die Sachbezogenheit vieler kommunaler Entscheidungsmaterien, in denen die Konsensfindung einen eher technischen als politischen Charakter hat). Gebremste Konkurrenz, milde gegenseitige Animosität, aber grundsätzliche Bereitschaft zur »sachlichen Zusammenarbeit« zwischen bürgerlichen Exponenten und Repräsentanten der Arbeiterbewegung

beherrschen also die kommunalpolitische Szene der Gegenwart in den europäischen Großstädten.

Allerdings lassen sich noch signifikante Unterschiede hervorheben, die in der heute zutage tretenden Krise der Städte bedeutungsvoll werden könnten.

So befähigen das liberale ideologische Erbe, das die modernen, kleinbürgerlich geprägten Massenparteien von ihren großbürgerlichen Vorgängern und jetzt noch entscheidenden Finanziers übernommen haben und ihre geringere personelle Verflechtung mit der kommunalen Bürokratie der Großstädte sie eher zu grundsätzlicher Kritik. Was sich heute an Bürgerinitiativen, partizipatorischem Gedankengut, Kritik an zentralisierter bürokratischer Planung etc. regt, wird, wie zu erläutern sein wird, der »integrierten Sozialdemokratie« deshalb in ihren etwas morsch gewordenen Hochburgen gefährlicher als ihren bürgerlichen Konkurrenten, die in ihnen eine willkommene Chance zur Umkehrung lange zementierter Mehrheits- und Machtverhältnisse sehen mögen. Verständlicherweise stehen nämlich die etablierten Exponenten der Arbeiterbewegung neuen und populären Ideen vielfach defensiv gegenüber, die ihnen Entscheidungskompetenzen streitig machen könnten. Überdies laufen etliche dieser neuen Ideen auf eine Beschränkung bürokratisch zentralisierter Planungsmacht hinaus, die, als Restbestand marxistischen Erbes, bei vielen Vertretern der Linken auch ideologisch noch guten Klang besitzt und in der Kommunalbürokratie ihre praktischen Interessen findet. Die traditionellen Arbeiterparteien verfügen in dieser Lage zwar noch über ihr starkes Stammwählerpotential in der industriellen Arbeitnehmerschaft, werden aber durch das zahlenmäßige Vordringen der ideologisch wenig geprägten Angestelltenschichten mit ihrem hohen Wechselwähleranteil und durch das immer weitere historische Zurückliegen ihrer sozialen Pioniertaten potentiell verwundbarer.<sup>1</sup> Sie bedürfen zur Aufrechterhaltung ihrer politischen Vorherrschaft in den großen Städten vermutlich einer neuen und tragfähigen ideologischen Legitimationsbasis, die über die ephemere Volkstümlichkeit einzelner Spitzenpolitiker hinausgeht und der strukturellen Gefährdung ihrer großstädtischen Führungsposition entgegenwirkt.

## 2. Die Interessen der Bürger

Gegen den neu aufpolierten Glanz des Citoyenbegriffes, wie er sich in der Aufwertung des »Bürgers« in Wortverbindungen wie »Bürgerbeteiligung«, »Bürgerinitiative«, »mündiger Bürger« vorfindet, sind viele beachtenswerte Bedenken vorgebracht worden.<sup>2</sup> Zumal die marxistische Kritik verweist mit Recht auf den scheinhaften Aspekt der bloß politischen Gleichheit, auf die Verdeckung sozialer Schichtung und unterschiedlicher Interessenlagen durch das idealistische Trugbild des unabhängigen, verantwortungsbewußten Stimmbürgers. So wertvoll solche Differenzierungen sind, gehen sie doch oft mit zwei grundlegenden Fehlern einher. Zunächst ist das erneuerte Pathos des Bürgerbegriffes nicht bloß ein verbales, sondern ein sozialstrukturelles Phänomen, das nicht einfach zu »entlarven«, sondern auf seine Wurzeln zu untersuchen ist. Zum zweiten aber verfallen viele Arbeiten, die sich aus prononciert marxistischer Sicht mit

den Problemen der heutigen Kommunalpolitik befassen, in den Fehler, ihre politische Ökonomie traditionsgemäß in das starre Korsett einer dualistischen Klassenanalyse zu zwängen und daher Phänomene wie das Bürokratieproblem oder die Realität gemeinsamer kommunalbürgerlicher Interessen als scheinhaft oder nebensächlich behandeln zu müssen. Gegenüber solchen doktrinären Verzerrungen versucht der vorliegende Aufsatz in die Richtung einer Interessenanalyse zu gehen, die sich von der tendenziell polaren Klassensituation der industriellen Revolution (die Marx abbildete und in die gesamte Weltgeschichte projizierte) abhebt und das differenzierte Bild der heutigen bürokratisierten Mittelstandsgesellschaft widerspiegelt.<sup>3</sup>

In diesem Sinne ist es etwa durchaus möglich und wichtig, global von Interessen der Bürger in der modernen Kommunalpolitik zu sprechen. Es handelt sich dabei um jene Basis von Interessen, die ungeachtet sozialer Unterschiede und individueller Interessengegensätze den Bewohnern der modernen Ballungsräume gemeinsam sind und immer gemeinsamer werden. Als freilich typischerweise vager Kristallisationspunkt ließe sich das Schlagwort »Lebensqualität« nennen. Lebensqualität war, wie das etliche Autoren zu Recht hervorheben, zur Zeit der industriellen Revolution vor allem ein Problem der Arbeiterschaft, der im 19. Jahrhundert Arbeitselend, Schmutz, Lärm und die sonstigen Umweltbelastungen der Fabriken einseitig aufgeladen wurde und die sich in einem langen Ringen menschenwürdige Lebensumstände erst erkämpfen mußte. Der weitgehend erfolgreiche Ausgang dieses Kampfes und die zugleich viel globaler werdende Bedrohung der industriellen Ballungsräume durch das expandierende Industriesystem geben dem Interesse an Lebensqualität aber einen breiteren, weniger klassenantagonistischen Charakter.<sup>4</sup> In diesem Zusammenhang ist auch die erhöhte Relevanz des Bürgerbegriffes zu sehen, die Ausdruck einer sich verstärkenden, real fundierten Überzeugung wird, als Stadtbewohner »im gleichen Boot« zu sitzen. Kennzeichnend für die kommunalpolitische Situation der Städte dürfte also sein, daß die Stadtprobleme zunehmend als gemeinsame, als »Bürgerinteressen« betreffend, gesehen werden, auch wenn die Oasen der Oberschicht noch fortbestehen und im jeweils konkreten Fall lokale Fragen die unmittelbar Betroffenen stärker motivieren. Typische allgemeine Bürgerinteressen können nun konkret in Anlehnung an verschiedene Repräsentativbefragungen in österreichischen Großstädten wie folgt beispielhaft umrissen werden:<sup>5</sup> vordringlich Verkehr und Umwelt (Lärm und Geruch), daneben das Interesse an Grünflächen, das ästhetisch denkmalpflegerische Interesse an bedrohten traditionellen Stadtstrukturen und das Interesse an Sozialeinrichtungen (etwa Kinderspielflächen). Alle genannten Fragen bilden bei genauerer Betrachtung einen gemeinsamen Komplex, der die Überforderung unserer überkommenen Stadtstrukturen mit den Widersprüchen der technischen Zivilisation umfaßt: Der auch bescheidene Massenwohlstand mit seinem Kraftfahrzeugbestand stößt sich an der von vielen erhaltenswert empfundenen historischen Struktur der europäischen Städte. Die wahrnehmbare Umweltbelastung in den Zentren steigt und führt zur Massenflucht der Wohlhabenderen in die Eigenheime der Vorstädte, die wiederum die Verkehrs-

und Umweltbelastung des Gesamtballungsraumes verstärkt. Die auf der Basis eines Mindestwohlstandes und durch die Tendenzen zur Bildungsgesellschaft zunehmende Bedeutung ästhetischer Motivation gerät in Konflikt mit kapitalistischen Bodenverwertungsinteressen, die heute — auf Grund der Einebnung der ideologischen Differenzen — von linken Stadtverwaltungen, öffentlichen und halböffentlichen Unternehmungen ebenso betrieben werden wie von privaten Bauspekulanten.

Daraus entstehen jene typischen Konflikte, die heute im Zentrum der Kommunalpolitik stehen und Stadtverwaltungen Kopfzerbrechen machen, weil sie formalrechtlich fixierte Beschlüsse angreifen, die Legitimität der Entscheidungen der führenden Politiker in Frage stellen und Ruhe und Ordnung stören. Betroffene Bürger — zumeist Anrainer im engeren oder weiteren Sinn — kämpfen etwa um die Erhaltung oder Erweiterung von Grünflächen, die als Ruheplatz und Kinderspielfläche um so mehr Bedeutung gewinnen, je mehr Gestank und Verkehrsgefahr die Straßen und Plätze unwirtlicher machen. Autobahnen, lärmende oder sonstige Emissionen ausstoßende Betriebe begegnen an ihren kostengünstigsten Lagen dem Widerspruch derer, die durch sie Belästigungen erfahren. Historische oder einfach »gemütlich« wirkende Bauten alter Viertel werden gegen die Spitzhacke und gegen den Einbruch gewinnträchtiger, aber »kalter« Hochhausprojekte verteidigt.

Auf den ersten Blick erscheinen solche Initiativen als Musterbeispiele kollektiven Egoismus, zumal als Betreibende meist höchst unmittelbar interessierte Betroffene auftreten, die zuweilen auch geplante Sozialeinrichtungen wie Behindertenheime oder Erziehungsanstalten zu verhindern trachten. Der beachtliche Zustimmungsggrad, den viele Bürgerinitiativen auch von der Seite nicht unmittelbar betroffener, ja inaktiver Mitbürger genießen, das krisenhafte Ausmaß der Störungen, gegen die sie sich verständlicherweise zur Wehr setzen, sowie auf ideologischer Ebene das parallele Wiederaufleben des positiv pathetischen Citoyenbegriffes zeigen aber, daß die angesprochenen Probleme im Hauptstrom der allgemeinen sozialen Tendenz liegen und daher ein gemeinsames Interesse der sich entwickelnden Gesellschaft andeuten. Erstaunlich ist dabei, daß trotz der äußerst konkreten, im traditionellen parteipolitischen Rahmen »unpolitischen« Stoßrichtung dieser kommunalpolitischen Bewegung die Grundtendenz ziemlich eindeutig ist: Bewahrung und Erweiterung »öffentlicher Güter« (dazu gehört auch die Diskussion um den Nulltarif, Parks, reine Luft, ästhetisches Gemeingut) gegen Kapitalverwertungsinteressen und Interessen bürokratischer Institutionen.

### 3. Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung in Österreich

Ein fundierter empirischer Überblick über Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung in Österreich wäre wünschenswert, könnte aber angesichts der Fülle des aufzuarbeitenden Materials nur durch den Apparat eines größeren Forschungsinstitutes geleistet werden. Die vorliegende Arbeit möchte allerdings nicht verzichten, ihre allgemeinen Überlegungen anhand des österreichischen Beispiels zu verdeutlichen. Der Verweis auf die Em-

pirie trägt somit einerseits zwar unsystematischen Charakter, doch spricht der Gleichklang gewisser ausländischer mit den inländischen Erfahrungen dafür, daß Plausibilitätsschlüsse zulässig sind.

Betrachtet man also das österreichische Beispiel genauer, so lassen sich folgende grundlegende Fakten konstatieren.

a) Bürgerinitiativen treten, wie im Ausland so auch in Österreich, vorwiegend als spontane Interessengemeinschaften negativ Planungsbetroffener der Bereiche Wohnen, Verkehr, Umweltschutz auf. In ihrer üblicherweise oligarchischen Führungsstruktur überwiegen Angehörige der Mittel- und Oberschicht, insbesondere Angehörige freier Berufe und des Lehrberufes. Arbeiter scheinen sich nur in ganz geringem Maße an Bürgerinitiativen zu beteiligen.<sup>6</sup>

b) Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung sind trotz des sehr stabilen politischen Klimas binnen kurzem zum nicht zu unterschätzenden Faktor der österreichischen Kommunalpolitik geworden: Zum Beweis genügt es, festzustellen, daß bedeutsame personelle und politische Veränderungen in den zwei größten Städten des Landes durch Bürgerinitiativen entscheidend veranlaßt waren. Zudem läßt sich feststellen, daß die Unsicherheit vieler verantwortlicher Kommunalpolitiker vor spontanen Bürgerprotesten sehr beachtlich ist. Insgesamt scheint allerdings in Österreich der Effekt der politischen Mobilisierung der lokalen Basis gegen die Planungen, die von der gewählten politischen Elite sanktioniert sind, weniger virulent als im Ausland. Eine stärkere Instrumentalisierung der Modeströmung Bürgerinitiativen durch existente Gruppen des österreichischen Verbändestaates ist festzustellen, bis hin zur Simulierung von Bürgerinitiativen durch politische Oppositionsgruppierungen.

c) Wesentliche Bedeutung hat hierorts die Verquickung populärer Anliegen einzelner Bürgerinitiativen mit den Kapitalverwertungsinteressen der Kommerzpresse. In Österreichs bisher spektakulärsten Bürgerinitiativen, nämlich in den Fragen der Pyhrnautobahn und der Verbauung des Wiener Sternwarteparks, haben etwa parteiunabhängige Massenblätter »zugkräftige« partikuläre Bürgerinteressen zu ihren eigenen und im Endeffekt zu Anliegen breiter Bevölkerungskreise gemacht.<sup>7</sup> Auch in anderen, weniger spektakulären Fällen läßt sich eine gewisse positive Tendenz der Medien zu Bürgerinitiativen und Partizipationsmodellen feststellen.

d) Die traditionellen bürgerlichen Oppositionsparteien haben in Österreichs Großgemeinden zu Bürgerinitiativen und Bürgerbeteiligung im allgemeinen ein positiveres Verhältnis als die dort dominierende kommunale Sozialdemokratie.

e) Die allgemeine Entwicklungstendenz scheint in Österreich wie im Ausland dahin zu gehen, daß flexibel agierende Stadtverwaltungen durch frühzeitige Kontaktnahme und Integration von Bürgerinitiativen in planerische Entscheidungsprozesse Konflikte von vornherein zu vermeiden trachten, ohne aber die grundsätzlichen Prozesse der kommunalpolitischen Entscheidungsfindung wesentlich in Frage zu stellen.

Zu den einzelnen Punkten wäre ergänzend festzuhalten:

Zu a): Der ad-hoc-Charakter, der Aspekt der Verhinderungsgemein-

schaft und die Führung durch Honoratioren der Mittel- und Oberschicht lassen sich an Einzelbeispielen vielfach belegen, ohne daß eine Gesamtzählung und -auswertung bisher vorläge. Als Musterbeispiel für die Honoratiorenführung mag gelten, daß 50 Prozent der Vorstände der vom Grazer Büro für Bürgerinitiativen genannten Aktionsgemeinschaften Akademiker sind.<sup>8</sup> Die Absenz der Arbeiterschichten dürfte auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein:

1. auf den geringeren Informations- und Bildungsstand, der im Verkehr mit Behörden leichter zur Resignation verleitet.

2. Auf die geringere physische und geistige Verfügbarkeit und die finanziell angespanntere Lebenssituation der Arbeiterschaft (Personen, die über höhere Bildung und mehr Freizeit verfügen sowie finanziell abgesichert sind, haben regelmäßig mehr Interesse an gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten).<sup>9</sup>

3. Auf die distanzierte bis negative Haltung der traditionellen Organisationen der Arbeiterbewegung zu den Bürgerinitiativen.

4. Auf das im allgemeinen geringere Niveau verteidigungswerten Besitzes (typische Ausnahme ist der Widerstand von Kleingärtnern aus dem Arbeiterstand gegen Absiedlungen).

Zu c): Die Bedeutung der Medien für Bürgerinitiativen und Programme praktischer lokaler Partizipation ist wesentlich und erhält in Österreich noch eine spezifische Note. Allgemein kann gelten, daß der Journalistenberuf kritische Intellektuellenschichten anzieht, unter denen partizipatorische, undoktrinär »linke« und antibürokratische Gedankengänge stärker vertreten sein dürften, als dies in den meisten übrigen Bevölkerungsschichten der Fall ist.<sup>10</sup> Damit ist eine potentielle Quelle der Unterstützung für die Anliegen der Bürgerinitiativen gegeben.

Insoweit als diesen Journalisten auch begrenzte Freiheitsmöglichkeiten zustehen, im Rahmen der Medien solchen Privatmeinungen durch Berichte über Bürgerinitiativen oder sogar selbst gestaltete Programme der Bürgeraktivierung zu vermitteln, spielen sie eine wesentliche Rolle als Multiplikatoren oder sogar Anreger von Bürgeraktivitäten. Es kann dabei sogar der paradoxe Fall eintreten, daß durch engagierte Medienaktivisten eine eher inaktive Bevölkerungsgruppe angesprochen werden soll, die auf ihre bemühten »Animateure« vorerst negativ reagiert.<sup>11</sup>

Die Chancen, solche »progressive« Journalistik zu realisieren, sind recht groß. Einerseits geht es um sehr konkrete Probleme, die von weiten Bevölkerungskreisen verstanden oder nachempfunden werden können, daher als »interessant« empfunden werden, was etwa für die Kapitalverwertungsinteressen von Massenblättern wichtig ist.<sup>12</sup> Andererseits werden sich auch politisch eher konservativ bestimmte Medien zuweilen nicht scheuen, »progressive« Kritik dann zu veröffentlichen, wenn sie sich etwa gegen die kommunale Sozialdemokratie richtet. Der Komplex der Bürgerbeteiligung und die Streitfragen, mit denen sich Bürgerinitiativen typisch beschäftigen, bieten sich hier auch deshalb an, da sie eben kein kohärentes »linkes« System der Kritik darstellen, also zumindest vordergründig »unpolitisch« sind und somit keine nennenswerten Inserenten verärgern können.

Ein spezieller Aspekt ist schließlich die bewußte Ausrichtung einzelner kommerzieller Massenblätter an einem demoskopischen Populismus, der sich an Umfrageergebnissen zu Sach- und Personalfragen »volksnah« orientiert. Blätter, die sich derart als Anwalt der Volksmeinung gerieren, mögen zuweilen das Unbehagen der politischen Elite erregen (nicht zuletzt wegen des latenten direkt-demokratischen Anspruches der Umfrageergebnisse). Sie sind jedoch zugleich wirksame Multiplikatoren für verbreitete Volksmeinungen, die im politischen System nur wenig Widerhall finden. Und das gilt eben auch für Bürgerinitiativen.

Dabei darf nicht übersehen werden, wie weit überhaupt gerade die Kommerzpresse schwachen Bürgerinitiativen zur Lebensfähigkeit verhilft. Angesichts der eher geringen Durchlässigkeit der politischen und administrativen Organisation für lokale Willenskundgebungen »von unten« und der meist schon gefällten administrativen Entscheidungen würde gemäßigter Bürgerprotest relativ kleiner Gruppen ohne sie meist unbemerkt versickern. Es sind aber gerade die nicht staatlich monopolisierten oder vom Finanzier ideologisch gleichgeschalteten Medien, die mit ihrem Interesse am spektakulären Geschehen und an verkaufsfördernder Popularität dem Bürgerprotest Platz einräumen. In Österreich, das mit seinem milden innenpolitischen Klimaextremen Öffentlichkeit erzwingenden Aktionen (Besetzungen, Sitzstreiks und so weiter) eher nicht förderlich ist, stellt so der Kontakt zur Kommerzpresse die prinzipielle Chance für gemäßigte Bürgerinitiativen dar, Öffentlichkeit zu finden.

Zu d): Bürgerliche Parteien haben zu Bürgerinitiativen aus mehreren Gründen eine größere Nahbeziehung, als auf den ersten Blick — angesichts des außerparlamentarischen, zuweilen eigentumsbedrohenden Charakters dieser Gruppen — anzunehmen wäre.

Zunächst und am augenfälligsten stehen bürgerliche Parteien in den Großstädten meist in Opposition zur regierenden Sozialdemokratie. Initiativen, die diese in Schwierigkeiten bringen, sind der Minderheitspartei daher nicht unangenehm. Die Beziehungen gehen allerdings tiefer. Bei Bürgerinitiativen handelt es sich typisch um örtlich bezogene Interessenkonstellationen. Das Identifikationskriterium räumlicher Solidarität, das geeignet ist, soziale Unterschiede zu überlagern (dies gilt vom föderativen Regionalismus bis zum Nationalismus), steht aber eher konservativen Parteien typischerweise näher als Arbeiter- beziehungsweise sozialen Reformparteien, die traditionell eher auf der egalitären Ideologie und Solidarität der Klassenlage fußen.<sup>13</sup> Schließlich sind auch der in Bürgerinitiativen aktive Personenkreis höherer sozialer Stellung, in diesem Zusammenhang die oft verteidigten »besseren Wohngegenden« und die lockere, honoratiorenklubartige und letztlich »apolitische« Organisationsform der Bürgerinitiativen den Organisationsprinzipien und Interessen bürgerlicher Parteien nahestehender als denen der Sozialdemokratie, die sich einst als straffe Kampfgemeinschaft der Arbeiterklasse empfand und daran auch heute noch Erinnerungen hat.

Im Widerspruch dazu steht allerdings der mit der Eigentumsfreiheit zusammenprallende Anspruch der Bürgerinitiativen, die oft vertretene Forderung nach öffentlichen Gütern (Parks, Spielplätzen), die Abwehr

spekulativer Bauvorhaben und überhaupt privatwirtschaftlich unökonomische Forderungen. Solche Forderungen können nur dann von bürgerlichen Parteien relativ unproblematisch übernommen werden, wenn es um Widmungsfragen ohnedies öffentlichen Grundes oder politisch »gegnerische« Eigentümerinteressen geht. (Wo etwa parteipolitischen oder Kapitalverwertungsinteressen der linken kommunalen Führungsschichten populäre öffentliche Interessen entgegenzuhalten sind.)<sup>14</sup> Dabei scheint in Österreich der Eifer bürgerlicher Parteien, sich mit solchen Bürgerinitiativen zu identifizieren oder deren typische Anliegen zu vertreten, sehr weit zu gehen: So weit, daß sogar führende Parteifunktionäre eine jedenfalls aktiv nicht existente Bürgerinitiative simulierten und Akte der Besitzstörung setzten, um neue Parkanlagen durch Baumpflanzungen zu erzwingen.<sup>15</sup>

Interessanterweise ist auch festzustellen, daß bürgerliche Stadtverwaltungen, die auf der Welle der Bürgerinitiativen ans Ruder kamen, wahrscheinlich die weitesten Schritte in die Richtung der Vertretung von Bürgerinteressen auch gegen Kapitalverwertungsinteressen getan haben, selbst wenn sie damit auf der eigenen Seite gewissen Schwierigkeiten begegneten (zum Beispiel Verbot der Genehmigung neuer Hochhausbauten in Graz).

Die Haltung der Sozialdemokratie zur Frage der Bürgerbeteiligung erscheint noch vielschichtiger und komplexer als die der bürgerlichen Parteien. Zwar läge der »antikapitalistische« Aspekt vieler Bürgerinitiativen durchaus auf der traditionellen Linie einer Arbeiterpartei. Der Kampf gegen spekulative Hochhausbauten, gegen umweltbeeinträchtigende Industrieanlagen und so weiter entspräche dieser Linie und könnte geradezu eine neue Popularitätsbasis für die heute oft verschwimmenden politischen Konturen dieser traditionsreichen Bewegung ergeben.

Die Organisation der Bürgerinitiativen außerhalb des Parteiramens (der mit seinen vielfältigen kulturellen und sozialen Verzweigungen noch immer einen, wenn auch verblassenden, Totalitätsanspruch auf alle Gesinnungsgefährten erhebt) tritt aber in Konkurrenz zum Vorranganspruch der Partei in den Städten und Bezirken, die sie als »ihr gehörig« versteht. Zudem erweckt die Förderung von Bürgerinitiativen durch die kommerziellen Pressemedien Mißtrauen. Zum einen, weil man darin — teilweise berechtigt — eine neue Kampfform bürgerlicher parteipolitischer Interessengegner und Zeitungseigentümer gegen die eigene Machtbastion sieht, zum anderen aber, weil man erkennt, daß hier progressive Tendenzen aufbrechen (und zum Teil gegen sein eigentliches langfristiges Interesse vom politischen Gegner gefördert werden), die man selbst überzeugungskräftiger vertreten könnte.

Weiters ist nochmals an das alte marxistische Credo zentralistischer Planung zu erinnern, das schon in der ersten Internationale gegenüber den prophetischen Bedenken Bakunis<sup>16</sup> sich durchsetzte, und das auch in der heutigen Sozialdemokratie noch als Vorliebe für straffe, bürokratisierte Entscheidungsstrukturen fortbesteht.<sup>17</sup> Entscheidend ist aber schließlich, daß die Sozialdemokratie als hauptsächlicher Machträger in den Großstädten eindeutig im Schußfeld der Bürgerinitiativen steht und diese daher gemäß der politischen Augenblickslogik irritiert als negative Kraft

empfinden muß. Differenziertere Haltungen sind deshalb von ihr vor allem erst dann zu erwarten, wenn es um die Suche nach den Ursachen von politischen Niederlagen geht.

#### 4. Kommunale Plebiszite als Gemeinwohlintikatoren

Gegenüber dem Phänomen der Bürgerinitiativen bestehen, wie ersichtlich, recht widersprüchliche Haltungen und verbreitetes Unbehagen. Die kommunalpolitisch führenden Schichten sehen sie zum Teil irritiert als direkte Herausforderung ihrer Entscheidungsfunktion. Auch diejenigen, die mit dem populären Strom zu schwimmen versuchen, müssen zugeben, daß Bürgerinitiativen eine zuweilen destruktive Verhinderungsmacht entwickeln, nicht selten privilegierte Partikularinteressen vertreten und letztlich die Entscheidungsfähigkeit des Systems der kommunalen Repräsentativdemokratie in Frage stellen. Theoretikern der Linken ist schließlich die Konkretheit der »single-purpose movements«, ihr mangelndes gesamtgesellschaftliches Bewußtsein, ein Greuel. Andererseits sind sich nahezu alle Beurteiler einzelner, in ihrem Sinne positiver Züge der Bürgerinitiativen gewiß: Einsichtige Stadtväter sehen sie als — häufig allerdings verspätetes — Warnsignal vor kommunalen Fehlplanungen an, Oppositionsparteien suchen sich ihrer als Sturmbock politischer Eroberung zu bedienen, romantische Demokraten betrachten sie (zuweilen etwas zu rosig) als Manifestationen einer sich aktivierenden Basis, als Bewegungen des so oft vergeblich beschworenen mythischen »Volkes«.

Die sich bisher abzeichnende Strategie der auf das Phänomen am stärksten sensibilisierten kommunalpolitischen Führungsschichten — das heißt jener Stadtregierungen, die über Bürgerinitiativen an die Macht kamen, oder derer, die durch sie empfindliche Niederlagen erlitten haben und zu lernen bereit sind — ist der Weg möglicher Integration des Bürgerwillens in den Planungsprozeß, aber von oben her, bei gleichzeitiger Verstärkung örtlicher Propaganda für kontroversielle kommunalpolitische Projekte. Man »hört den Bürger an«, macht wohl auch gewisse Planungen transparenter, hütet sich jedoch im allgemeinen, Entscheidungskompetenzen abzugeben oder etwa grundlegende Planungsalternativen zur öffentlichen Wahl zu stellen. Dadurch, daß solcherart sensibilisierte Führungsschichten sich bereitfinden, dem »Volkszorn« zuvorzukommen (oder versuchen, ihn rechtzeitig zu manipulieren), mag nun ein bescheidener Ansatz demokratischer Entscheidungsfindung gegeben sein. Es kann aber behauptet und belegt werden, daß ein weiterer Schritt, die Delegierung gravierender punktueller Entscheidungskompetenzen an das Wählervolk, sowohl sozioökonomisch zu befürworten ist wie sie auch der sie praktizierenden politischen Elite bei der Bewältigung des Phänomens Bürgerinitiative dienlich wäre.

Das hier angeschnittene Thema direkter Demokratie und das Problem plebiszitärer Entscheidungsmechanismen (und ihrer Mißbrauchbarkeit) übersteigt zweifellos die Darstellungsmöglichkeiten des vorliegenden Aufsatzes. Dennoch seien einige grundsätzliche Bemerkungen erlaubt.

Die demokratische Legitimation politischer Regimes ist seit dem Ende

des 18. Jahrhunderts praktisch weltweit zum Durchbruch gekommen. Ihre Ideologie der politischen Herrschaft durch das Volk für das Volk und im Sinne des Volkes hat etwa mit Ende des Ersten Weltkrieges das Alternativkonzept dynastischer Legitimität völlig in den Hintergrund gedrängt. Es wird heute selbst von der Vielzahl jener diktatorischer Regimes behauptet, die in Wahrheit ganz andere Ziele verfolgen, aber dennoch am Bestätigungsritual vorgeblich freier Wahlen festhalten. Wie wesentlich die praktischpolitische Legitimationsfunktion eines demokratischen Votums ist, haben aber etwa auch jene Praktiker der Macht bewiesen, die nach dem chaotischen Aufbegehren breiter Volksschichten — mit eindrucksvollen Referenden oder Wahlsiegen — ihre schwankenden Regimes mit Hilfe der schweigenden Mehrheit konsolidierten.<sup>18</sup>

Die gegenwärtige Repräsentativdemokratie schließlich, das derzeit sicherlich volksnächste politische System, zeigt zudem neben gegenläufigen Tendenzen wachsender bürokratischer Experten- und Verwaltermacht und zum Teil als Reaktion darauf<sup>19</sup> entscheidende Tendenzen weiterer Demokratisierung: zunächst durch die teilweise Ausrichtung der politischen Elitenkonkurrenz auf die Sondierungen der Demoskopie, die als solche ein plebiszitäres Element in die politische Praxis bringt (subjektivierend als Beliebtheitsweltkampf von Spitzenpolitikern, objektivierend als Kampf um das populärere Programmpaket). Dann aber auch von der politischen Bewußtseinsbildung, die in steigendem Maß auf Mitbestimmung und Demokratisierung setzt und dabei in ihrem antiautoritären Ansatz auf der wachsenden Intellektualisierung der Wohlstandsgesellschaft ebenso wie auf dem Versagen bloß ökonomischer Reformkonzepte beruht.<sup>20</sup>

In dieser Situation ist es das wahrscheinlich subjektiv lohnendste und objektiv fortschrittlichste Mittel in der Frage gestellter kommunalpolitischer Eliten, von Bürgerinitiativen umkämpfte Fragestellungen dem Stimmbürger zum Referendum vorzulegen. Allerdings sind hier einige Details von großer Wichtigkeit:

a) Einen ungefährdeten demokratischen Bestätigungseffekt kann eine Stadtregierung nur dann erzielen, wenn sie bei Volksbefragungen eine einigermaßen neutrale Haltung einzunehmen in der Lage ist. Sie richtet dann die umstrittene Sachentscheidung nach dem Volkswillen, ohne sich selbst zu kompromittieren.<sup>21</sup> Voraussetzung ist also, daß das Referendum nicht als Resultat einer bereits virulenten Kampfsituation zwischen partikulären Bürgerinteressen und einzelnen Medien einerseits und den kommunalpolitischen Planern andererseits abgehalten wird, sondern in einem früheren »unaufgeheizten« Stadium. Im andern Fall, wenn die kommunalpolitische Elite sich festgelegt hat und etwa gar mit manipulierten Fragestellungen und Tricks gegen ihre Widersacher ins Referendum geht, ähnelt dies dem cäsaristischen Selbstbestätigungsreferendum und kann wie dieses durchaus »selbstmörderisch« ausgehen.

b) Die heute so vielzitierte »Mitwirkung der Betroffenen« wird dann absurd, wenn sie zur Entscheidung der unmittelbar Interessierten wird. Gegenüber dem oftmals blinden Egoismus lokaler Interessen (»Atomkraftwerke ja, aber nicht bei uns«), bietet wohl der Verweis auf das demokratische Votum die beste Korrektur und Zurückweisung. Dieses demokra-

tische Votum kann aber sinnvoll nur eines der übergeordneten politischen Einheit sein, die gegenüber den partikulären Verhinderungsinteressen von Anrainern, Lärmgeschädigten oder potentiell Gefährdeten etwa das allgemeine Interesse an Verkehrsverbindungen, Arbeitsplätzen oder Energie zum Ausdruck bringen kann.<sup>22</sup> Das bedeutet, daß viele Entscheidungen wohl kommunalpolitischen Referenden zugänglich sind, andere aber — etwa wo störende Verkehrswege aus den Grenzen einer Stadt ins Umland verlegt werden sollen — der übergeordneten politischen Einheit zufallen sollten.

c) Die Entscheidungsalternativen kommunalpolitischer Referenden müssen von kompetenten Experten erarbeitet, klar und verständlich gefaßt und in ihren (insbesondere finanziellen) Konsequenzen kurz und verständlich dargestellt sein. Eine möglichst breitgestreute und neutrale Information über die vorgeschlagenen Alternativen ist von der Kommunalverwaltung sicherzustellen.

Als Resultat der beschriebenen Vorgangsweise ist zu erwarten: Bürgerinitiativen, die sich oft nur mit spärlicher Berechtigung mit dem Pathos, das »Volk« zu repräsentieren, umgeben, werden mit der letztinstanzlichen Entscheidung eben jenes Volks konfrontiert. Von Bürgerinitiativen verunsicherte oder unter dem Druck innerparteilicher Partikularinteressen stehende Politiker grundsätzlich demokratischer Gesinnung können sich mit dem Mechanismus der Volksbefragung vom Druck eigener Pressure-groups freispielen und die dem Gemeinwesen nützlichsten Lösungen vom Volksentscheid erhoffen. Der Volksentscheid wird nämlich, wie die das »demokratische Vorurteil« bestätigende bisherige Erfahrung zeigt, in der Regel auf das allgemeinere Interesse ausgerichtet sein und etwa öffentliche Güter über Kapitalverwertungsinteressen setzen: Bürgerinitiativen, die gegen unnötige Verschlechterungen der Umweltqualität wie Verbauung von Grünflächen kämpfen, scheinen beispielsweise eines plebiszitären Konsenses auch der Nicht-Anrainer quasi als partikuläre Agenten des Gemeininteresses sicher zu sein. Vorwiegend negativistische Anliegen (etwa potentieller Anrainer einer notwendigen Brückenverbindung) sind dagegen unter Berufung auf den Volkswillen vermutlich am nachhaltigsten in ihre Schranken zu verweisen.

Das Mittel der Volksbefragung ist nun gerade in Verbindung mit Bürgerinitiativen kein neuartiges. Allerdings scheint es von den kommunalpolitischen Eliten, auch jener politischen Richtungen, die Bürgerinitiativen eher positiv gegenüberstehen, sehr behutsam angewandt zu werden. Hier mögen fehlgeschlagene Selbstbestätigungsreferenden eine Rolle spielen (je mehr sich die Stadtregierung in einem Volksentscheid einseitig engagiert, um so mehr kommt das Referendum einer Zwischenwahl gleich und gefährdet potentiell ihre politische Stabilität). Andererseits erscheint der Verdacht nicht ganz unbegründet, daß mit dem Satz: Der Politiker dürfe sich nicht seiner Aufgabe der Entscheidungsfindung begeben, hintergründig die Sorge verbunden ist, dann manche fragwürdige Entscheidungen nicht mehr so leicht »unter sich« ausmachen zu können. Das Argument der Überforderung des Stimmbürgers mit zahllosen Einzelentscheiden und entsprechend geringer Wahlbeteiligung ist übrigens dann kaum zutreffend,

wenn für Volksbegehren und Volksentscheid entsprechend hohe Unterschriftenquora festgelegt sind, die Stadtverwaltung selbst von der Möglichkeit freiwilliger Volksbefragung aber nur sparsam bei einzelnen großen und potentiell umstrittenen Projekten Gebrauch macht. Die Gefahr demagogischer Manipulation von Referenden durch mächtige Interessengruppen ist schließlich zwar ebenfalls real; sie dürfte aber kaum größer sein als die Erfolgchancen, die dieselben mächtigen Interessengruppen als politischen Lobbyisten hinter der Szene des kommunalen Parlamentarismus haben. Wobei hinzuzusetzen ist, daß der Volksentscheid bei allgemeinem Wahlrecht den expliziten Stimmenkauf jedenfalls nahezu ausscheidet, da die aufzuwendenden Summen prohibitiv hoch wären.

Die Volksbefragung als Mittel empirischer Kommunalpolitik ist derzeit in einem Durchgangsstadium. Sie bietet sich als Mittel repräsentativer Erhebung der Volksmeinung gegenüber den partikularistischen Bürgerinitiativen an, sie liefert sogar eine politische Legitimationsprämie jener Gruppe, die sie richtig anwendet, sie bedeutet aber zugleich eine kontrollierte Machtdelegation aus den Händen weniger an den Stimmbürger und damit einen »Sprung über den eigenen Schatten«. Wer die berechtigten Anliegen vieler Bürgerinitiativen auf Erhaltung und Verbesserung städtischer Lebensqualität zugunsten von spekulativen Bauinteressen, parteipolitischen Monopolansprüchen oder Behördenbyzantinismus zurückstellen möchte, dem bieten sich allerdings auch andere, weniger »saubere« Möglichkeiten, sich mit diesem verunsichernden Element der modernen Kommunalpolitik auseinanderzusetzen. Schweige-Arrangements mit den Medien oder der politischen Konkurrenz, demagogisch-einseitiger Aufweis der Interessenpartikularität von Bürgerinitiativen, ihrer zuweilen vorhandenen »Hintermänner« (die auf der Gegenseite natürlich ebenso vorhanden sind), Propagandaschlachten mit städtischen Finanzmitteln und so weiter. Solange diese Strategien nicht in eine gegenüber der Volksmeinung homogenisierte kommunalpolitische Elitenbildung kulminieren, wird sich ihnen allerdings immer ein demoskopischer Populismus gegenüberstellen, den man gerade den nichtmonopolisierten Massenmedien und den Minoritätsparteien kaum je ganz »abkaufen« wird können. Und dieser Populismus hat seine entscheidenden Meriten. Nicht nur, weil er in Übereinstimmung mit unseren demokratischen Traditionen und Fiktionen steht und diese ein Stück näher zur Realität zu bringen unternimmt. Sondern weil auch technokratische Entscheidungshilfen wie etwa die ökonomische Kosten-Nutzen-Analyse als »objektive« Hilfsmittel vor zentralen Anliegen der Lebensqualität versagen müssen (wie hoch soll man zum Beispiel seriöserweise den beträchtlichen »Schönheitsnutzen« einer Brückenkonstruktion ansetzen?). Das demokratische Votum kann etwa bei der Gestaltung von Großprojekten mit Wahrzeichencharakter Entscheidungen setzen, die als effizientere Gemeinwohlindikatoren anzusehen und scheinquantifizierten Kalkülen vorzuziehen sind.<sup>23</sup>

Dies sei abschließend an einem modellmäßig typischen kommunalpolitischen Interessenkonflikt erläutert: Ein weitläufiges altes Marktgelände in relativ zentraler großstädtischer Lage soll geräumt werden.<sup>24</sup> An seine Stelle soll nach den Plänen eines Konsortiums, in dem eine kommunale

Bauunternehmung mitwirkt, ein Einkaufs- und Verwaltungszentrum treten, in dem auch einige öffentliche Dienststellen untergebracht werden wollen. Wegen der günstigen Lage sind der Grundwert und somit die Mietkosten hoch, als kostengünstige Nutzung erschiene die Errichtung von Hochhäusern. Die Handelskammer wird das Projekt befürworten, wenn ihr die Zusammensetzung der Mieter entspricht, die öffentlichen Dienststellen, die aus veralterten und unzureichenden Büros abgesiedelt werden wollen, ebenfalls, die Gemeinde möchte gewinnbringend einen bisher ökonomisch brachliegenden Grund nützen, ihre Baugesellschaft ein gewinnträchtiges Großprojekt in Angriff nehmen. Auch die Gewerkschaft hat vom Standpunkt der Schaffung neuer Arbeitsplätze nichts gegen das Projekt einzuwenden, zumal, wenn es von einer gewerkschaftsnahen Bank mitfinanziert werden soll. So mancher »dynamische Kommunalpolitiker« freut sich zudem über den modernen Akzent, den seine Stadt durch den Neubaukomplex erhalten wird. Als »Störenfried« dieser mächtigen Partikulärinteressen formiert sich allerdings ein weiteres Partikulärinteresse, nämlich eine Bürgerinitiative von Anrainern, geschart um einen pensionierten Hauptschuldirektor, die die Schaffung eines Parkes fordert. Einige junge Architekten entdecken zudem den künstlerischen Wert der Zweckarchitektur des Marktes und verlangen ihre zumindest teilweise Erhaltung. Eine große Zeitung berichtet über die Initiative und unterstützt sie mit der populären Forderung: »Mehr Grün in unsere Stadt.« Eine von ihr veröffentlichte Meinungsumfrage ergibt eine Mehrheit von 70 Prozent der Bevölkerung für die Schaffung eines Parks. Dieser Forderung schließt sich die Minderheitsfraktion im Gemeinderat nach einigem Zögern an. Soweit ein typisches Szenario einer Bürgerinitiative.

Als Möglichkeiten der Entscheidungsfindung ergeben sich:

1. Zunächst kann die Mehrheitsfraktion auf Biegen oder Brechen das Prestigeprojekt durchführen, auch um den Preis zeitweiliger Unpopularität oder von Verlusten bei den nächsten Wahlen.

2. Nach mehr oder weniger ernsthaften Konsultationen mit der Bevölkerung kann ein modifiziertes Projekt beschlossen werden, das etwa eine geringere Bebauungshöhe, eine Alibigrünfläche und die Erhaltung zweier Marktpavillons als »Kommunikationszentrum« vorsieht. Wenn es der Stadtverwaltung gelingt, die Oppositionspartei für dieses modifizierte Projekt zu gewinnen (immerhin wollen ja auch einflußreiche Interessenten dieser Seite in das Einkaufszentrum einsteigen), dann ist die Frage für die nächsten Kommunalwahlen neutralisiert, die Bürgerinitiative isoliert, und die Zeitung wird sich nach einiger Zeit einer anderen zugkräftigen Kampagne zuwenden.

3. Die Kommunalverwaltung könnte an demokratischer Legitimität gewinnen, wenn sie drei Grundsatzalternativen (z. B. ursprüngliches Zentrum, modifiziertes Zentrum mit Grünfläche oder Nutzung als Parkanlage mit Erhaltung einzelner Pavillons und Kinderspielplatz) der Bevölkerung der Stadt zur Entscheidung vorlegt. Die Entscheidung wäre somit aus dem Tauziehen der Interessenten in den Hinterzimmern an die Öffentlichkeit verlegt. Den Parteigängern der einzelnen Projekte bliebe es unbenommen, ihre Meinungen in Werbekampagnen populär zu machen. Sofern es dem

Bürgermeister gelingt, das Referendum in der Fragestellung neutral zu halten und glaubhaft zu machen, daß er vor allem dem Interesse der Bürger dieser Stadt dienen wolle, werden er und seine Partei aus der Volksbefragung bei jedem Ausgang gestärkt hervorgehen. Zwar werden — nach internationalen Erfahrungen — vermutlich nur 25 Prozent der Stimmbürger zur Urne gehen. Aber diese 25 Prozent werden jene sein, die sich aus persönlichen (Anrainer-) oder allgemeinen Motiven um die betreffende Frage wirklich annehmen. Zudem werden persönliche finanzielle Vorteile für ihre Entscheidung sicher am wenigsten ins Gewicht fallen. Die demokratische Legitimität der Stadtverwaltung wird gestärkt. Kommt es zudem, wie zu erwarten, zur Entscheidung einer zumindest teilweisen Grünflächen-nutzung, hat der Stimmbürger ein Votum abgegeben, das kurzfristigen Kapitalverwertungsinteressen eine stärkere Absage erteilt und dem Gemeinwohl stärker zum Ausdruck verhilft, als es die Gemeindeführung von sich aus vielleicht hätte tun können.

Es sei an diesem Punkt vom geschilderten Szenario wieder abgegangen und die allgemeine Schlußfolgerung gezogen.

Was hier geschildert wurde, ist sicherlich nur taktisches Detail einer permanenten kommunalpolitischen Auseinandersetzung. Es mag als Beispiel empirischer Politik gelten: Politik, die von Eliten betrieben wird, die aber die Errungenschaft der durch Demoskopie transparenten Volksmeinung für den Erfolg in der Repräsentativdemokratie zu nutzen gezwungen sind, aus ihr eine rationale Entscheidungsbasis ableiten können und bereit sind, der verbreiteten Demokratisierungshoffnung der Bevölkerung einen Schritt entgegenzugehen.<sup>25</sup>

Sicherlich wird hier keine Gesamtlösung der gesellschaftlichen oder auch nur der kommunalpolitischen Probleme entworfen. (Die implizite Hoffnung nach solchen utopischen Gesamtlösungen durchzieht übrigens viele Untersuchungen über Bürgerinitiativen, die diese etwa auf ihre Eignung als »Weg zum Sozialismus« untersuchen und daher notwendig zu negativ verzerrenden Resultaten gelangen.)<sup>26</sup> Kein Zweifel besteht auch darüber, daß ein Großteil der kommunalpolitischen Detailarbeit zu voluminös ist und zu sehr »technischen Charakter« hat, um sinnvollerweise direkt dem Volke vorgelegt werden zu können (dies bezieht sich etwa auf die umweltpolitisch äußerst wichtigen Flächenwidmungspläne, bei denen oft recht zwielichtige Interessen eine hintergründige Rolle spielen). Denkbar wären aber punktuelle Volksbefragungen zu einzelnen Großprojekten, in denen kaum mehr als 3 Alternativen zur Wahl gestellt werden können. An die Seite der — nicht zuletzt kostspieligen — Volksbefragung tritt zudem die wesentlich billigere, aber recht verlässliche Repräsentativbefragung, die eine Berücksichtigung der überwiegenden Volksmeinung ebenso ermöglicht, allerdings nicht mit dem demokratischen Prestige des Massenvotums verknüpft ist.

Solche punktuelle Demokratisierung und solches empirisches »Eingehen auf das Volk« von »oben« her ist natürlich wie jeder pragmatische Reformgedanke dem Vorwurf der Scheinhaftigkeit ausgesetzt und könnte wohl auch in Demokratie der Nichtigkeiten ausgehen (etwa wo man die Bevölkerung nicht über konkrete Projekte der Umweltgestaltung, sondern nur

über deren Benennung befragen würde). Aber diesem Vorwurf ist damit zu begegnen, daß reine Public-Relations-Aktionen eben auch keine spürbare politische Legitimierungsprämie abgeben, sondern eher Spott und Gleichgültigkeit ernten würden.<sup>27</sup> Gewiß mag das heute spürbare erhöhte kommunalpolitische Interesse, die Zuwendung der Bürger zur erlebten und unmittelbaren Umwelt, auch von der unkontrollierbaren Bedrohung der weltpolitischen Situation mitbedingt, eine Art Flucht in die gestaltbare Konkretion sein. Gewiß bezeugt es neben der Krise des urbanen Lebensraumes auch eine Krise des traditionellen politischen Bewußtseins, das die überkommenen politischen Heilslehren und ihre Kampforganisationen allerorts in etablierte Patronage- und Machtapparate sich verwandeln sah und sich nun den handfestesten Lokalinteressen verschreibt. Aber der bedenklichen Lage unserer Städte ist nicht durch das Neuaufwärmen formelhaft gewordener Parolen zu helfen, sondern am ehesten durch den Mut zu Experimenten, die an der Zustimmung des Volkes ihre Bestätigung zu finden haben. Empirische Kommunalpolitik liegt heute in der Luft, ist mögliches Mittel innerer Erneuerung der traditionellen Arbeiterparteien und/oder wirksames Kampfmittel agiler bürgerlicher Parteien, die Initiative progressiver Kommunalpolitik wieder an sich zu reißen. Wem immer es gelingt, die sozioökonomischen Grundlagen, auf denen sie beruht, erfolgreich zu nützen, der treibt die Demokratie ein Stück weiter, sichert dabei der eigenen politischen Gruppierung Popularität und dürfte zugleich bei der Bewältigung unserer urbanen Probleme einen Schritt in die richtige Richtung tun.

## ANMERKUNGEN

- 1 So ist zum Beispiel der SPD-Anteil bei den Kommunalwahlen in den sozialdemokratischen Hochburgen Hamburg, Berlin und Bremen seit Anfang der sechziger Jahre erheblich zurückgegangen. Auch für Großbritannien konstatiert übrigens Jeffrey Stanyer ab 1967 eine zunehmende Fluktuation im städtischen Wählerverhalten, die die in den fünfziger Jahren etablierten kommunalpolitischen Hochburgen beziehungsweise »one-party systems« erodierte. Vgl. Jeffrey Stanyer, *On the Study of Urban Electoral Behavior*, in: Ken Young (Ed.), *Essays on the Study of Urban Politics*, London 1975, S. 41 f.
- 2 Vgl. zum Beispiel Rudolf Burger: »Lebensqualität« und Warenproduktion in: »Wirtschaft und Gesellschaft« Nr. 4/1975, S. 9 ff., S. 25.
- 3 Das Ringen um die Abwendung von der dualistischen Klassenanalyse mit ihren historisch immer mehr verschwimmenden dichotomischen Kategorien von »Bourgeoisie« und »Proletariat« kennzeichnet übrigens die lebendigsten unter den marxistisch geprägten Denkern der Gegenwart (etwa Habermas und Offe mit ihrer hier typischen Hinwendung zur Systemtheorie. Vgl. Jürgen Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/M. 1973, Claus Offe, *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt/M. 1972). Selbst relativ orthodox marxistische Autoren müssen der Rolle der Interessenkonflikte von »Klassenfraktionen« zunehmend ihr Realitätsrecht geben und können sich dabei sogar auf die Stifter der Lehre berufen (vgl. R. Bauer, *Analyse lokaler Konflikte im Produktions- und Reproduktionsbereich als Interessenkämpfe der Gesellschaftsklassen und Klassenfraktionen*, in: R.-R. Grauhan, *Lokale Politikforschung*, Frankfurt/M. 1975, S. 131 ff.). Auf höherer Abstraktionsebene wird freilich die reale Interessenpluralität letztlich doch meist auf den Grundgegensatz von Lohnarbeit und Kapital »zurückgeführt« und somit dem mythologischen Dualismus zeremoniell gehuldigt.
- 4 Daß die Wurzel der »Ideologie der Lebensqualität« (die etwa in den meisten Bürgerinitiativen wirksam wird) in der »zunehmenden Proletarisierung der Lebensbedingungen des Kleinbürgertums und des Mittelstandes liegt«, wie etwa Burger behauptet (a. a. O. S. 18), trifft zwar die wachsende Gemeinsamkeit der ökologischen Bedrohung, faßt sie aber in der verfälschenden Sicht der alten Verelendungs-terminologie. Da die seinerzeit vorhergesagte ökonomische Pauperisierung nicht eintraf, werden die negativen Nebenwirkungen der Wohlstandsmehrung im Industriesystem als Verelendung umgedeutet.
- 5 Nach einer Repräsentativumfrage des Grazer IMUD-Institutes empfinden die Grazer das Verkehrsproblem als dringlichstes kommunales Problem (62 Prozent ganz wichtig), danach die Belästigung durch Lärm und Geruch (62 Prozent). Im Mittelfeld stehen das Interesse an der »Rettung der Natur« und am öffentlichen Verkehr. In geringerem Maße besteht Engagement an der Erhaltung der Altstadt (32 Prozent ganz wichtig) und an Kinderspielflächen (30 Prozent). (K. A. Kubinzky: *Bürgerinitiativen in Graz*, Graz 1975, S. 10).  
Eine Erhebung des IMAS-Institutes über Faktoren des Unbehagens in Österreichs Großstädten ergab auf die Frage: »Was stört Sie an Ihrer Wohngegend?« als führende Antwort: »Rauch, Staub, Schmutz« (in Städten über 70.000 Einwohnern, ohne Wien: 44 Prozent der Befragten, Wien: 45 Prozent) vor »schlechte Luft« (37 Prozent beziehungsweise Wien 42 Prozent) und Straßenlärm (34 Prozent beziehungsweise Wien 39 Prozent). Mangelnde Spielmöglichkeiten der Kinder (23 Prozent — Wien 29 Prozent), zuwenig Grün (17 Prozent beziehungsweise 33 Prozent) und Mangel an Parkplätzen (17 Prozent beziehungsweise 30 Prozent) folgen in der Rangordnung. »Academia«, September/Okttober 1976, S. 15.
- 6 Vgl. dazu als Übersicht über die Verhältnisse der BRD: Axel Werner, *Bürgerinitiativen — Versuch einer Bestandsaufnahme theoretischer Positionen und empirischer Befunde*, in: H.-G. Wehling (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Hamburg 1975, S. 254 ff. und die dort angeführte Literatur.

Spezifisch zur Empirie der österreichischen Situation vgl. Maren Seeliger, *Bürgerinitiativen in Österreich*: International Congress IFHP (International Federation

- for Housing and Planning) Kopenhagen 1973, *Papers and Proceedings*, Bd. 2, S. 683 ff. Die Nahbeziehung der Mittelschicht zu BI bestätigt für Österreich unter anderen auch Kubinzky, a. a. O. S. 5.
- 7 Zu den Details der Affäre um den Sternwartepark sei auf die Wiener Tagespresse der Monate März und April 1973 sowie auf Seeliger (a. a. O. S. 691 f.) verwiesen. Bezüglich der Pyhrnautobahnfrage vgl. ebenfalls Seeliger (a. a. O. S. 688 f.).
  - 8 Quelle: Kontaktstellen für den Grazer Bürger; Bürgerinitiativen, Interessen- und Aktionsgemeinschaften (Übersicht des Grazer Büros für Bürgerinitiativen, Graz o. J.).
  - 9 Nach einer Untersuchung von G. Gallup sind etwa 61 Prozent der amerikanischen Bevölkerung bereit, ihre Freizeit der Lösung kommunaler Probleme zu opfern, unter den Collegeabsolventen dagegen 75 Prozent. Zitiert nach P. Diemel, *Bürgerinitiative und Selbstverwaltung*, in: *Der aktive Bürger: Utopie oder Wirklichkeit?*, Köln - Berlin 1971, S. 16 ff.
  - 10 Die Affinität journalistisch tätiger Intellektuellenschichten zu kritischen und »linken« Geisteshaltungen scheint eine allgemeine Struktur darzustellen, die im amerikanischen Klischee vom (parteipolitisch) demokratischen Journalisten und republikanischen Zeitungsherausgeber ebenso zum Ausdruck kommt wie in der Machtkonzentration — im weitesten Sinn — »linker« Gruppen in den Medien, etwa nach dem portugiesischen Umsturz 1974 oder anlässlich der chinesischen Kulturrevolution. Schumpeter hat aus geistvoller konservativer Sicht den kritischen Intellektuellen der Medien sogar eine führende Rolle beim Umsturz eines gereiften bürokratischen Kapitalismus in einen bürokratischen Kommunismus vorausgesagt. Vgl. J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London 1966 (Erstauflage 1943), insbesondere das Kapitel »The Sociology of the Intellectual«, S. 145 ff.
  - 11 Hier sei etwa auf die wechselvollen Bemühungen des »Planquadrat«-Teams des österreichischen Fernsehens verwiesen.
  - 12 Schumpeter (a. a. O. S. 151) weist mit Recht auf den Aspekt hin, daß die Kapitalverwertungsinteressen der Kommerzpresse nicht unbedingt mit typischen kapitalistischen Klasseninteressen konform gehen. Je gewinnorientierter ein Massenblatt ist (das heißt, je weniger es als — defizitäres — Sprachrohr von Subventionsgebern funktioniert), um so stärker wird die »demokratische« Ausrichtung an gewissen Anschauungen und unmittelbaren Interessen des breiten Lesepublikums. Dieses aber war, wie Schumpeter richtig bemerkt, nur vor 1914 ein vorwiegend großbürgerliches. Die Inseratentartarife und -aufträge wiederum sind — innerhalb gewisser Grenzen, deren Überschreitung durchaus »politische« Boykottbestrebungen auslösen kann — vorwiegend auftragsabhängig, jedenfalls aber keine vorrangige Funktion der »Linie« von Kommerzblättern.
  - 13 Vgl. Ken Young, *Urban Politics: An Overview* (S. 185 ff. in Ken Young (Ed.)) a. a. O. »Support for localism seems to be strongest among Conservatives and support for centralism strongest among Radicals« (S. 194). »Anti-partisan localism« wird von Young ebenfalls als stärker unter konservativ votierenden Wählerschichten beschrieben (S. 195).
  - 14 In solchen Fällen fungiert die Rechte quasi als politisches Gewissen der Linken, das ihr den Verstoß gegen die eigenen alten Ideale vorhält. Diese Rolle ist für bürgerliche Parteien um so dankbarer, je »volksfremder« die linke Führungsschicht agiert: etwa wo in innerstädtischen Baulücken Hochhäuser unter dem Gesichtspunkt errichtet werden, mit erprobten Parteigängern als Mietern Bezirksmehrheiten zu erobern, wiewohl die überwältigende Mehrheit der Wohnbevölkerung des Umkreises eine Grünfläche erhofft. Solche bizarre Verselbständigung der Machtinteressen des Parteiapparates kann à la longue die Wahlchancen der betroffenen Partei nur mindern, auch wenn eine gewisse wünschenswerte Durchmischung der Sozialschichten als Nebenprodukt derartiger Wohnbaupolitik abfallen mag.
  - 15 Die Details der Baumpflanzungsaktion auf den Wiener Scalagründen sind der Wiener Tagespresse um den 30. Juni 1976 zu entnehmen. Die Aktion ist nicht nur insofern interessant, als sie die Bereitschaft einzelner jüngerer bürgerlicher Kommunalpolitiker dokumentiert, im Kampf gegen die etablierte Sozialdemokratie von der deutschen außerparlamentarischen Linken zu lernen, sondern weil ihr gegenüber die Sozialdemokratie als Hüterin des unverletzlichen Eigentumsbegriffes auftrat. Sie mußte überdies schon vorher die undankbare Rolle übernehmen, eine von

- der Opposition geforderte Volksbefragung im Bezirk, deren Ausgang ziemlich evident erschien, abzulehnen (vgl. »AZ«, »Die Presse« vom 29. April 1976).
- 16 »Klar ist, daß das System von Marx . . . zur Errichtung einer sehr starken sogenannten Volksmacht führt, das heißt zur Herrschaft einer intelligenten Minderheit, die allein fähig ist, die bei einer Zentralisation unvermeidlich sich ergebenden verwickelten Fragen zu erfassen, und folglich zur Knechtschaft der Massen und ihrer Ausbeutung durch diese intelligente Minderheit« (Michail Bakunin, *Prinzipien und Organisation der Internationalen Revolutionären Gesellschaft*, S. 146 ff. in E. Oberländer: *Der Anarchismus — Dokumente der Weltrevolution —*, Bd. 4, Otten 1972, S. 184.
  - 17 Daß die Schwierigkeiten großer Arbeitnehmerparteien in der Frage der internen Demokratie im großstädtischen Apparat ein internationales Strukturproblem darstellen, wird übrigens von Ken Young belegt: »The features of closedness, stratification, electoral passivity and low-profile government when added to massive concentrations of labour voters in urban centres, have on occasion given rise to the distinctly autocratic style of city regime which enabled a past labour Prime Minister to refer to the ruling group on the late London Country Council as »the nearest thing to a totalitarian state in Western Europe« (a. a. O. S. 187).
  - 18 Das »Totlaufenlassen« chaotischer Volksbewegungen und die Mobilisierung der »schweigenden Mehrheit« im Urnengang mit darauffolgendem Befriedigungseffekt gelang etwa dem italienischen Regierungschef Giolitti (1904) in ähnlich eindrucksvoller Weise wie De Gaulle bei den Parlamentswahlen 1968.
  - 19 Angesichts dieser komplexen Situation stellt Habermas mit Recht fest: »Die dem Staatsapparat im Spätkapitalismus zuwachsenden Funktionen und die Erweiterung der administrativ bearbeiteten gesellschaftlichen Materien steigern den Legitimationsbedarf« (J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt/Main 1973, S. 82). Da sich der Liberalkapitalismus in den Formen bürgerlicher Demokratie konstituiert habe, »muß der wachsende Legitimationsbedarf heute mit Mitteln der politischen Demokratie (auf der Grundlage des allgemeinen Wahlrechts) befriedigt werden« (ebenda S. 82 f.). Habermas sieht aber das Phänomen aus einem Restbestand marxistischer Orthodoxie her vornehmlich im Lichte einer »Repolitisierung des Klassenverhältnisses« im organisierten Kapitalismus (S. 97). Demgegenüber wäre der vielfach technische Charakter der wachsenden Umweltbelastungen (etwa Düsenlärm) hervorzuheben, der für Anrainer jeglicher, also auch einer hypothetischen Nichtklassengesellschaft, an die Unerträglichkeitsschwelle geht. Die Freiheiten der bürgerlichen Demokratie erlauben bloß, daß die Widersprüche der technischen Zivilisation sich als wachsender Legitimationsbedarf offen manifestieren können, während sie andernorts direkt in Verstärkung autoritärer administrativer Verfügung münden.
  - 20 Vgl. dazu als (enthusiastische) Dokumentation: Fritz Vilmar, *Strategien der Demokratisierung* (2 Bände), Darmstadt 1973.
  - 21 Beispiel einer derartigen Neutralisierungsstrategie ist die Volksbefragung in Mödling über eine umstrittene Straßentrasse (vgl. »AZ« vom 4. November 1976, S. 11, 14. November 1976, S. 6).
  - 22 Im Gegensatz zu der nur begrenzt glaubwürdigen »Sorge« der bisherigen politischen Entscheidungsträger vor der »Überforderung« des Volkes mit Entscheidungen in Sachfragen, enthüllten Repräsentativumfragen, daß die Volksmeinung gegenüber der politischen Praxis kaum irrationaler urteilt. Die jüngste Bejahung der Kernkraftwerke durch ein Volksvotum in Kalifornien dürfte zum Beispiel auf denselben kurzfristigen wachstumspolitischen Prioritäten beruhen, die die meisten Regierungen motivieren, hat aber etwa gegenüber einer Regierungsentscheid den Vorzug erhöhter demokratischer Legitimität. Der einzige Punkt, in dem Berufung auf die Volksmeinung problematisch sein dürfte, ist der Komplex von Todesstrafe und Strafvollzug. Hier dürften die politischen Eliten einen »ethischen Vorsprung« gegenüber dem überwiegenden »Rachedenken« der Bevölkerung besitzen.
  - 23 Große Bauprojekte haben über ihre »ökonomische« beziehungsweise technische Funktion hinaus einen entscheidenden Wahrzeichencharakter (vgl. Donauinsel, UNO-City, Reichsbrücke). Eine Reihung durch Repräsentativumfrage oder Referendum würde hier vermutlich mindestens ebenso befriedigende Ergebnisse zeitigen wie

die Endauswahl, die bisher Politiker und Beamte unter den ersten Plätzen von Architektenwettbewerben zu treffen hatten. Sie wäre übrigens auch weniger dem Ruch ungerechtfertigter Bevorzugungen und politischer und finanzieller Freundschaft anheimgegeben.

- 24 Potentielle Konfliktpunkte urbaner Neugestaltung sind heute insbesondere relativ zentral gelegene, großflächige, aber technisch und ökonomisch überalterte Infrastrukturkomplexe im öffentlichen Besitz, typischerweise Bahngelände, Märkte und Schlachthöfe (Nordwestbahngelände Wien, Naschmarkt, Quartier des Halles, Paris, Arena St. Marx, Schlachthof la Villette, Paris, etc.). Regelmäßig entstehen Konflikte zwischen Befürwortern der Grünflächennutzung, kunsthistorischen Interessenten der Profanarchitektur des 19. Jahrhunderts und Bodenverwertungsinteressenten, die üblicherweise — in der »teuren« zentralen Lage Hochhausbauten proponieren und dies mit gelegentlichen Abstrichen bisher auch meist durchsetzen. (Als typischer realer Modellfall sei die Frage der Schlachthöfe von La Villette genannt. Vgl. »Le Monde«, 17. Februar 1976, S. 30.)
- 25 Empirische Politik in diesem Sinn stellt eine objektive und positive Entwicklungsmöglichkeit der repräsentativdemokratischen Industriegesellschaft dar. Selbst für die versteinerten bürokratischen Strukturen der osteuropäischen Industriesysteme bietet sie potentiell eine bescheidene Chance der Linderung der latenten Systemkrise (wiewohl dort der entscheidende Motor der Elitenkonkurrenz fehlt). Beispiele empirischer Politik bieten übrigens auch die Untersuchung des Wiener Institutes für Freiraum- und Erholungsplanung (IFEP), die aus den geäußerten Bedürfnissen der Bevölkerung Unterlagen für die Wiener Bäderplanung abzuleiten unternimmt (vgl. Bäder unterm Röntgenschild, »Wien aktuell« 7/8-1976, S. I ff.), die Umfrageerhebungen zur Stadtplanung wie in Bregenz (vgl. »Die Presse« vom 26. April 1976, S. 4), Krems (vgl. »Die Presse« vom 14. Juni 1976, S. 4) und das Wiener Experiment im Assanierungsgebiet Ottakring (vgl. »Die Presse« vom 23. Juli 1976, S. 4).
- 26 Typisch in diesem Sinne neben der mehrfach erwähnten Untersuchung von Burger etwa auch U. Bernbach, der die Optik mehrerer Aufsätze darauf einengt, wie weit Bürgerinitiativen sich in sozialistische Zielperspektiven eingliedern, und notgedrungen zu einer pessimistischen Beurteilung kommen muß. U. Bernbach, *Bürgerinitiativen — Instrumente direkter Demokratie?* in »Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft«, Wien 1974, Heft 4, S. 547 ff., sowie derselbe: *Thesen zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen im Spätkapitalismus*, in: W. D. Narr (Hrsg.), *Politik und Ökonomie*, Opladen 1975. Die vielfach tiefgründigen Analysen solcher Autoren leiden durch die stets fühlbare unterschwellige Diffamierung des gegenwärtigen »spätkapitalistischen«, »formaldemokratischen« und so weiter Gesellschaftssystems zugunsten einer impliziten, aber vagen sozialistischen Heilserwartung. Mit Einschränkungen gilt dies selbst für Habermas und Offe, nicht aber etwa für Naschold, der die Ökonomismusthese explizit zurückweist. F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1969, S. 8.
- 27 Die »demonstrative Berücksichtigung eines plebiszitär kanalisierten Bürgerwillens«, die etwa Burger als »formaldemokratische Legitimation eben der Apparate, gegen die die Initiative sich wandte«, brandmarkt (a. a. O. S. 22), wird hier also explizit als pragmatischer Fortschritt begrüßt. Sie bietet unter anderem viel weniger die »Gefahr einer manipulierten Pseudobeteiligung« (Naschold) als etwa alle Anhörungsverfahren.