ALTERNATIVE STRATEGIEN DER ORGANISATION STAATLICHEN HANDELNS

Begleitstudie zum OECD-Projekt
"Integrierte Gesellschaftspolitik"

Endbericht

Mai 1979

Eva KREISKY

Im Auftrag des Bundeskanzleramtes

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
1. Vorbemerkung	1
2. Ungleichheit: Verwaltet oder verdrängt Zur Politik des administrativen Wohlfahrtsstaates	5
2.1 Die Entwicklung des Sozial/Wohlfahrtsstaates	8
2.2 Politische Interpretationsmuster des Wohlfahrtsstaates	25
2.3 Politische und ökonomische Grenzen des Wohlfahrtsstaates	29
3. Integrative Gesellschaftspolitik und ihre institutionellen Träger	39
3.1 Die Herausbildung wichtiger Instanzen gesellschaftlicher Integration und Steuerung	39
3.2 "Modernisierte" Strategien gesellschaftlicher Integration	53
4. Staatliche Organisation als Barriere integrierender Politik? Zur Funktion bürokratischer Selektivität im Sozialstaat	62
4.1 Die Verwaltung des Wohlfahrtsstaates	62
4.2 Abfilterung von Bedürfnissen und Ansprüchen im Sozialstaat	77
5. Gesellschaft in der Krise - eine verschärfte Bewährungsprobe für das bürokratisch-administrative System	99
5.1 Krise des Wachstums - Krise der Gesellschaft?	99
5.2 Krise staatlicher Politik oder aber Krise der kapitalistisch organisierten Gesellschaft?	1o4
5.3 Krisen - wer reagiert wie und wann für wen??	112
5.3.1 Funktionskrisen	113
5.3.2 Integrationskrisen	115

5.3.3 Loyalitätskrisen 12o

5.3.4 Finanzkrisen 123

5.4 Entwicklungsperspektiven öffentlicher Verwaltung 125

5.4.1 Autoritäre Entwicklungsvariante: Krisenüberwindung unter Festschreibung bestehender Strukturen 128

5.4.1.1 Privatisierung öffentlicher Aufgaben-Kostenentlastung auf wessen Kosten 129

5.4.1.2 Einschränkung der Personalausgaben im öffentlichen Dienst 136

5.4.1.3 Zusammenfassende Einschätzung: Privatisierung, Kommerzialisierung und interne Rationalisierung als Strategie der Verschiebung von Krisenfolgen 144

5.4.2 Alternative Strategie staatlichen Handelns 152

5.4.2.1 Selbstorganisation und Entbürokratisierung als Perspektive sozialistischer Veränderung 163

5.4.2.2 Bürgerliche Konzepte der Selbstorganisation 174

5.4.2.3 Solidarisch-demokratische Entwicklungsperspektive: Alternative zur krisenanfälligen, zentralverwalteten Gesellschaftsorganisation 192

6. Bedürfnisorientierte Verwaltungsversuche in Österreich. Eine Dokumentation 215

6.1. Vorbemerkung 215

6.2. Partizipative Planung im Wohnbau 217

6.3. Planquadrat - Eine Initiative für eine Lebenswerte Stadt 225

6.4. Regionalplanungsmodell Aichfeld-Murboden 239

6.5. Österreichische Bergbauernvereinigung: Von Bauern für Bauern 248

6.6. Modellprojekt Gemeinwesenarbeit in Schönau 262

6.7. Integrale Sozialarbeit: Modell Hupfau 267

6.8. Sozialsprengelmodell 27o

6.9. Mobile Gesundheitsdienste 272

6.1o Sektoralisierung und Entinstitutionalisierung der psychiatrischen Versorgung 278

6.11 Regionalisierung der Sozialarbeit in Wien 285

6.12 Teamarbeit in den Wiener Jugendämtern 288

6.13 Büro für Bürgerinitiativen (Graz) 295

6.14 Kooperative Selbstorganisation: Eine Alternative zum bürokratischen Verwaltungsstaat? 298

Literaturverzeichnis 318

1. Vorbemerkung

Zweck der vorliegenden Studie ist es, jene politisch-administrativen Mechanismen aufzuspüren, die gesellschaftliche Ungleichheit absichern, verstärken oder aber auch nur verschleiern. Daß der staatlichen Bürokratie dabei eine wichtige Rolle zufällt, ist anzunehmen.

Politik, die darauf abzielt, gesellschaftliche Ungleichheitsstrukturen abzubauen, muß eine Umverteilung der Lebenschancen sowohl in quantitativer wie auch qualitativer Hinsicht anstreben. Den formalen Rahmen für eine solche Politik bildet die staatliche Organisation in ihrer (zumindest bisher) bürokratischen Ausprägung. "Der Staat entwickelt und unterhält sozusagen die Gleisanlagen des gesellschaftlichen Verkehrs" (OFFE 1975, S. 10). Umverteilung erstrebt eine Reorganisation der gesellschaftlichen Beziehungen, die freilich nur gelingen kann, wenn sie auch staatlich sanktioniert wird. "Der Staat sorgt gleichsam dafür, daß das 'Material' der gesellschaftlichen Interessen und Konstellationen mit Wirklichkeit ausgestattet wird" (ebd., S. 11). So ist es der Staat, der gesellschaftliche "Begünstigungs- und Benachteiligungsverhältnisse" durch die Bereitstellung rechtlicher und politischer Organisationsmittel (Rechtssystem, Verwaltung, Steuer- und Geldwesen, etc.) wenn nicht schafft, so doch sanktioniert. In den westlichen Industriegesellschaften verknüpft sich der gesellschaftliche Lebensprozeß mit der Systemstruktur des Staates unter folgenden organisatorischen Prämissen (vgl. ebd., S. 303):

- o "Freiheit" (grundsätzlicher Vorrang privatautonomer Disposition);
- o "Steuerstaat" (Bindung der materiellen Handlungsmöglichkeiten des Staates an die Ergebnisse privater Wertschöpfung);
- o "Sozial- und Interventionsstaat" (Festlegung des Staates darauf, "die aus der Warenform herausfallenden Werte zu alimentieren sowie - ... - die Warenform zu universalisieren" (ebd.);
- o "Demokratie" (Legitimationsabhängigkeit staatlichen Handelns).

Die Stabilität der staatlichen Systemstruktur ist jeweils abhängig von der Einheitlichkeit und Vereinbarkeit dieser organisatorischen Prämissen. Wir werden insbesondere im 5. Abschnitt dieses Berichtes zu zeigen haben, wie gerade unter Krisenvoraussetzungen diese Organisationsmittel tendenziell zueinander in Konflikt treten. Die besondere Bedeutung des Staates und seines Apparates für gesellschaftliche Begünstigung bzw. Benachteiligung erklärt auch, weshalb es für die politische Arbeiterbewegung so zentral war, am "bürgerlichen" Staat und seinem Sanktionspotential zu partizipieren.

Gesellschaftliche Umverteilung war und ist die zentrale Forderung der Organisationen der Arbeiterbewegung. Umverteilung ist aber auch etwas, das bis zu einem bestimmten Ausmaß von den gesellschaftlich herrschenden Gruppen zugestanden werden hat müssen. Wie weit, wie wirksam und wie nachhaltig, das sind Fragen, die im Rahmen der einzelnen Teilstudien des Projektes "Integrierte Gesellschaftspolitik" für verschiedene

gesellschaftliche Sektoren behandelt worden sind. Der hier vorliegenden Studie kommt begleitende Funktion zu, was bedeutet, daß die in den einzelnen Projekten aufgewiesenen restriktiven Bedingungen für gesellschaftliche Umverteilung, soweit sie in der staatlich-bürokratischen Organisation wurzeln, einer systematischen Analyse unterzogen werden müssen.

Freilich ist das Bedürfnis nach systematischer Analyse stärker als die realen Möglichkeiten: Denn nichts entzieht sich so leicht einer kritischen Untersuchung wie konsequent vernachlässigte oder verdrängte Bedürfnisse. Und nichts wirkt so häufig unter Ausschluß der Öffentlichkeit wie unsere öffentliche Verwaltung. Insoferne müssen verschiedene Teile dieser Studie unbefriedigend bleiben, weil sie über den Charakter von Thesen nicht hinauskommen.

Anstoß für diese Arbeit war die sehr bewegende Frage, ob die in unserer Gesellschaft so übliche bürokratische Organisationsweise die einzig denkbare Form staatlichen Handelns darstellt. Ohne öffentliche Verwaltung wird sich in keiner Gesellschaft ein Auslangen finden lassen - sehr wohl aber ohne Bürokratie, Bürokratie nämlich, wie sie als Herrschafts- und Disziplinierungsmittel sowohl innerhalb wie auch außerhalb der Behörden täglich erlebt wird. Niemand geringerer als Max Weber, der inzwischen zum "klassischen" Bürokratietheoretiker aufgerückt ist, hat einst festgestellt, daß Herrschaft im Alltag sich primär als Verwaltung äußert (vgl. WEBER 1922, S. 126). Die "herrschaftliche Struktur" der Verwaltung versinnbildlichte für ihn die Bürokratie.

Es gibt nahezu kein gesellschaftliches Phänomen, das so abgelehnt und gleichzeitig aber als so unverrückbar gesehen wird, wie die Bürokratie. Daher bilden Überlegungen und Perspektiven der gesellschaftlichen Ent-Bürokratisierung den Abschluß der vorliegenden Studie, die mit den empirischen Mängeln des bürokratisch-administrativen Systems begonnen wird.

Die aktuelle gesellschaftliche Krise setzt das bürokratische System noch stärker unter Problemdruck und Bewährungsprobe. Unzulängliche Entscheidungs- und Allokationsmechanismen im Sozialsektor sind gerade unter Krisenbedingungen zu einem aktuellen Problem geworden: Einerseits, weil die "soziale Frage" wegen des enger werdenden Verteilungsspielraumes neue Qualität erhält und andererseits, weil in der großen Ratlosigkeit nur zu gerne auch die Substanz öffentlicher Sozialleistungen in Frage gestellt wird (Abbau oder Privatisierung als Losung). Dieses Infragestellen greift zumeist nur in die Substanz, nicht jedoch auch in die bürokratische Form der Gesellschaftspolitik. Aber gerade unter Krisenbedingungen ließe sich sehr sinnvoll die Frage stellen: Bürokratie - eine gesellschaftliche Notwendigkeit? So ist jedenfalls der vorliegende Bericht zu lesen und zu verstehen.

Die vorliegende Arbeit will in erster Linie nicht juristisch "machbare", sondern gesellschaftspolitisch adäquate Lösungen für die öffentliche Verwaltung diskutieren. Insoferne muß hier unter Umständen auch der Rahmen der Verfassung als "Restriktion" erscheinen, ohne daß deshalb die Verfasserin dieser Studie im Kreis der "Verfassungsfeinde" angesiedelt werden muß.

2. Ungleichheit: verwaltet oder verdrängt.
Zur Politik des administrativen Wohlfahrtsstaates

Ungleichheit ist nach wie vor das bestimmende Merkmal auch der österreichischen Gesellschaft. [1] Und weil es im System der Industriegesellschaften nach wie vor "Arme" und "Reiche" gibt [2] und diese dichotome Spannung unter gegenwärtigen Bedingungen und Kräfteverhältnissen auch nicht grundlegend behoben werden soll, ist es im Sinne dieser herrschenden "Ordnung" unabdingbar, potentielle gesellschaftliche Konflikte durch institutionalisierte Möglichkeiten sozialen Ausgleichs zumindest unter Kontrolle zu halten. Da das marktwirtschaftliche System trotz empirisch konstatierbaren Marktversagens [3] von sich aus keine derartigen Korrekturmöglichkeiten vorsieht (vgl. RIESE 1975, S. 144 f.) [4], ist es gerade

---

1) Den aktuellsten empirischen Beleg hierfür stellt der am Institut für Höhere Studien und Wissenschaftliche Forschung erstellte Sozialbericht dar (FISCHER-KOWALSKI / BUCEK (Hrsg.), Sozialbericht über Ungleichheit in Österreich, 3 Bde., Wien 1978).

2) Deren Existenz müssen wir hier einfach als gegeben annehmen, ohne uns näher mit den Ursachen und Erscheinungsformen gesellschaftlicher Ungleichheit auseinandersetzen zu können.

3) Subventionierung der Landwirtschaft, staatliche Politik sozialer Sicherung und medizinischer Versorgung sind Beispiele staatlichen Reagierens auf das Versagen des Marktsystems. Aber auch Konjunkturschwankungen, Umweltgefährdungen und Verteilungsungleichgewichte im weitesten Sinne erzwingen staatliches Eingreifen in die "Zufälligkeiten" des Marktes.

4) Der DGB-Vorsitzende VETTER sieht in den Mängeln des Marktsystems die Ursachen des Interventionismus begründet: "Da die marktwirtschaftlichen Instrumente offenbar nicht ausreichten, müßten sie eben durch staatliche Eingriffe verbessert und ergänzt werden" (zit. n. Die Presse, 27.5.1977, S. 8).

in sozialer Hinsicht auf staatliche Intervention angewiesen. Erst eine öffentlich gezähmte und sozial korrigierte Marktwirtschaft (z.B. durch staatliche Umverteilung der Einkommen und Lebenschancen) begründet eine Marktwirtschaft, die das Attribut "sozial" im Namen führen kann und damit nicht dauernd um seine breitenwirksame Loyalitätsbasis bangen muß. Denn Marktwirtschaft von sich aus ist niemals sozial. [1] Das Marktsystem bringt eine ungleichmäßige und ungerechte Verteilung von Einkommen und Kaufkraft hervor. Und manche Ökonomen sind sogar der Ansicht, "daß eine Marktwirtschaft wegen dieser Einkommenskonzentration praktisch nur für die Wohlhabenden produziert" (HUNT / SHERMAN 1974, S. 28). [2] Selbst "Die Presse", das Organ der

---

1) Aber auch der staatlichen Interventionspolitik geht es nicht unmittelbar um die Sicherung der Lebenschancen der abhängig Arbeitenden oder anderer sozial Schwacher. Claus OFFE hat zu zeigen versucht, daß beispielsweise Vollbeschäftigung - und hier könnte auch jedes andere Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik stehen - für die Konsistenz der staatlichen Organisationsmittel nur "eine Nebenbedingung, aber nicht das materielle Ziel der Staatstätigkeit (darstellt). Ließe sich die Konsistenz der staatlichen Organisationsmittel auch unter Vernachlässigung dieser Nebenbedingung erreichen, dann würde 'Vollbeschäftigung' gar nicht zum Thema politischen Handelns werden" (OFFE 1975, S. 14). Die Art und Weise der politischen Willensbildung löst für ihn also im Konkreten soziale Reformpolitik aus.

2) Aus diesem Grund ließ auch der verstorbene deutsche Arbeitgeberpräsident SCHLEYER keinen Zweifel daran, "daß die Sozialleistungen ein wesentliches Element des sozialen Friedens wären; ohne sie wäre die Funktionsfähigkeit der Marktwirtschaft in Frage gestellt" (zit. n. Die Presse, 27.5.1977, S. 8). SCHLEYER hat die stabilisierende Funktion wohlfahrtsstaatlicher Politik für das Gesamtsystem nicht verkannt, wie dies heute bei vielen bürgerlichen Politikern der Fall zu sein scheint, wenn sie nur mangelndes Interesse am Ausbau des sozialstaatlichen Systems bekunden.

Industriellen-Vereinigung muß feststellen:

> "Ohne ordnende Hand liquidiert sich die Marktwirtschaft selbst. Sie führt nämlich zu indiskutablen Machtballungen wirtschaftlicher Art, ...",

weshalb auch der Staat darauf zu achten hat,

> "daß alle Bürger (...), die aus irgendeinem Grund nicht im wohlstandschaffenden marktwirtschaftlichen Produktionsablauf stehen können, am Ergebnis in angemessener Weise beteiligt werden" (LENHARDT 1978).

Staatliche Intervention und Planung - von den Ideologen der Marktwirtschaft zwar verpönt [1] - rücken daher unter den Bedingungen der politischen Versicherung der Massen zu einer wesentlichen Stabilitätsvoraussetzung des marktwirtschaftlichen Mechanismus auf. Damit aber verhöhnt die Realität des Marktsystems ihren eigenen programmatischen Anspruch; es kann sich politisch eben nur an den Krücken des intervenierenden Staates aufrechthalten (vgl. MEISSNER 1974, S. 89).

---

1) Erst jüngst wurde in einer parlamentarischen Kontroverse zwischen dem Obmann der ÖVP, Josef TAUS, und Bundeskanzler Bruno KREISKY seitens TAUS die Ablehnung staatlicher Planung als Wesen "sozialer Marktwirtschaft" ausgegeben. Diese Aussage TAUS' illustriert das ideologische Dilemma der dogmatischen Markttheoretiker: Die Stilisierung der Marktwirtschaft als soziale Wertordnung, deren Operationalisierung man freilich im konkreten nicht wünscht. Weil man aber "die" Marktwirtschaft bewahren will und dies nur über eine sichere Massenbasis geschehen kann, muß man das Marktsystem in der politischen Agitation "sozial" etikettieren. Dieses konservative Dilemma wird im Rahmen dieses Berichtes noch mehrmals Gegenstand der Diskussion sein müssen.

2.1 Die Entwicklung des Sozial/Wohlfahrtsstaates

Das politische Konzept des Sozial/Wohlfahrtsstaates war es, mit dem man im auslaufenden 19. und beginnenden 20. Jahrhundert die soziale Korrektur des Marktsystems unter Wahrung der bestehenden gesellschaftlichen Machtverhältnisse zu bewerkstelligen trachtete. [1] Die Interventionstätigkeit des Staates der österreichisch-ungarischen Monarchie muß im wesentlichen - die nur sehr kurz dauernde Ausnahme der Jahre 1882 bis 1888 tut dem keinen Abbruch - als relativ kontinuierliche Interventionskette zugunsten des Kapitals, aber auch der ständisch-feudalen, also der stärksten gesellschaftlichen Interessengruppen gesehen werden. Erst der ganz offene Bruch, die Spaltung und damit das Manifestwerden und Aufbrechen - ohne Zweifel stets vorhanden gewesener - gegenläufiger ökonomischer und sozialer Interessen innerhalb der bürgerlichen (= antiproletarischen) "Fraktion" brachte als taktisches Kalkül der ständisch-feudalen Klassen für einen sehr kurzen Zeitabschnitt eine rege "soziale" Interventionsaktivität des bürgerlichen Staates. Das bis dahin erfolgreich vorgeschobene "Prinzip staatlicher Nichteinmischung", das den Eindruck eines "schwachen", lediglich vermittelnden Staates ("Nachtwächterstaat") erwecken sollte, um damit die einseitige

---

1) Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts hatte sich alllmählich - unter dem Druck der Arbeiterbewegung - die Einsicht durchgesetzt, "daß Kanonen und Polizei allein nicht das Baumaterial sind, aus dem auf die Dauer schützende Wälle um die Grundlage der Gesellschaft und die Bedingungen des wirtschaftlichen Zusammenlebens" (Abg. Baron WALTERSKIRCHEN 1873 im österreichischen Reichsrat, zit. nach KREISKY 1974, S. 220) errichtet werden können.

Rücksichtnahme auf die kapitalistischen Interessen zu verschleiern, wurde - zumindest kurzfristig - auch im Interesse der Arbeiterschaft fallengelassen (vgl. KREISKY 1974, S. 220 ff.). Der Arbeiterschaft erwuchs

> "aus dem Widerstreit der vielfältigen Wirtschafts- und Herrschaftsinteressen der herrschenden Klassen mancher Gewinn, den allein zu erringen die Arbeiterklasse die Macht noch nicht besaß" (BRAUNTHAL 1919, S. 6 f.).

Die so einsetzende Sozialgesetzgebung ist ihrer Entstehung nach also sowohl "subjektiv" wie "objektiv" bedingt: Ihre Realisierung erscheint nur möglich, wo einerseits eine gut organisierte Arbeiterschaft um die Verbesserung ihrer Arbeits- und Lebensverhältnisse zu kämpfen imstande und willens ist und wo andererseits die Unternehmer und ihre "Agenten" im politisch-administrativen Bereich an einem gewissen Grad sozialpolitischer Regulierung interessiert sind, weil eine unmäßige Ausbeutung der Arbeiterschaft letzten Endes auch ihnen selbst schadet und weiters, weil sozialpolitische Maßnahmen geeignet scheinen, selbst eine massive Arbeiterbewegung zu spalten und damit zu schwächen.

Ausweitung des Staatsinterventionismus auch in sozialpolitischer Hinsicht kennzeichnete also die gesellschaftliche Entwicklung in den industrialisierten Ländern. Soziale Ungleichheit wurde fortan verwaltet und nur marginal abgebaut. Verwaltet meint in diesem Zusammenhang, daß kaum grundlegende gesellschaftliche Änderungen vollzogen wurden, daß es sich dabei vielmehr im großen und ganzen um sozialtechnische Bewältigungsmuster gesellschaftlicher Ungleichheit und Defizite

handelte [1], die eine Akkumulation der sozialen Problematik - verbunden mit einer Gefährdung des politischen und ökonomischen Systems - verhindern sollten. Staatliche Interventionen sollten der kämpfenden Arbeiterbewegung

---

1) Der veränderte Adressatenkreis und Tätigkeitsbereich staatlicher Politik hat sich auch in der Verwaltungsorganisation niedergeschlagen. Mit einem Schlage waren Bevölkerungsschichten zur Verwaltungsklientel geworden, die man zuvor seitens der Verwaltung nur "am Rande" und vor allem bloß "repressiv" zur Kenntnis nehmen mußte. Die "soziale" Ausdehnung der Verwaltungsklientel überforderte freilich den Informations- und Wissensstand der staatlichen Behörden. Wollte man staatlicherseits den Unmut bestimmter Sozialgruppen abfangen, mußte man wesentlich mehr über deren Lebensverhältnisse wissen. Der "Sozialinterventionismus" hatte daher neue oder veränderte Behörden mit Zuständigkeit für die gesamte Bevölkerung und staatliche Einrichtungen zur umfassenden sozialstatistischen Erfassung im Gefolge. In dieser Periode wurden die Basisinstitutionen der Sozialverwaltung geschaffen, auf deren Grundlage auch die sozialpolitischen Erfolge der 1. Republik geschaffen werden konnten. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, daß man staatlicherseits versuchte, der Arbeiterbewegung genuine Organisationsformen, wie etwa die Selbstverwaltung, im Sinne dieser Politik nutzbringend einzusetzen (vgl. BRÜGEL 1919; BICHLBAUER / FORNLEITNER 1976).

ihre Stoßkraft nehmen. [1)]

Diese Rechnung ist historisch tatsächlich aufgegangen. Mit dem wohlfahrtsstaatlichen Versprechen hat die gesellschaftspolitische Opposition politisch eingebunden werden können. Daß diese These eine sehr reale Basis hat, läßt sich auch an den sozialstaatlichen Entwicklungsschritten Österreichs belegen. Die Anfangsmotivation zum Sozialinterventionismus wurde bereits dargelegt. Diese soziale Interventionstätigkeit ist in ihrer

---

1) Diese Absicht läßt sich anhand zahlreicher zeitgenössischer Dokumente veranschaulichen: "... man wird versuchen, die soziale Bewegung in ein regelmäßiges Bett zu dämmen; der Staat will den Sozialismus nicht mit Kartätschen niederwerfen, er wird sich einfach der Leitung bemächtigen, und indem er den Weizen von der Spreu der wilden Phrase und des wüsten Unverstandes sondert, jedes einzelne gesunde Samenkorn, welches die Forderungen des Kommunismus in sich bergen möchte, gewissenhaft pflegen und großziehen" (Memorandum der internationalen Konferenzen zur Bekämpfung der Arbeiterbewegung unter der Führung BISMARCKs und TAAFFEs, zit. nach BRÜGEL 1919, S. 79 f.). Und auch im österreichischen Reichsrat hat diese politische Absicht ihre Vertreter gefunden: "Welche politischen und sozialen Stürme uns auch bedrohen mögen, wir (müssen), solange es noch Zeit ist, ruhig und konsequent auf gesetzlichem Wege die Verbesserung der Lage des arbeitenden Standes anstreben ..., um hiedurch jenen Gefahren zu begegnen, welche der ganzen modernen Kultur, dem Bestande unserer zivilisierten Gesellschaft und folglich auch dem Bestand der ganzen heutigen staatlichen Organisation bevorstehen" (zit. nach BRÜGEL 1919, S. 147). Das Ideal der Sozialpolitik sollte freilich "erst dann erreicht werden, wenn die Lage des Arbeiters sich derartig gestaltet, daß er in der bestehenden Ordnung sein Interesse findet und mit dem Umsturze dieser Ordnung viel zu verlieren hätte"(zit. nach ebd., S. 148).

ersten Ausprägung zum Stillstand gekommen, als

> "die Monarchie ... langsam in das monopolistische Stadium des Kapitalismus ein(trat) und es ... zu einer Polarisierung der Klassenkräfte (kam). Der Adel schaltete sich nun selbst in den kapitalistischen Produktionsprozeß aktiv ein und verbündete sich mit seinem einstigen Gegner, dem bürgerlichen Unternehmertum. Ein Hauptgrund für die Verkündigung sozialer Gesetze, nämlich der gegenseitige Versuch des Ausmanövrierens und Schwächens, fiel damit weg" (HAUTMANN 1973, S. 78).

Diese "Lethargie der österreichischen Sozialpolitik" (BRAUNTHAL 1919, S. 8) hat ihre wesentliche Ursache in den sich zunehmend verschärfenden Kapitalverwertungsbedingungen und der damit zusammenhängenden relativen Ohnmacht der Arbeiterbewegung dieser Zeit. Diese "Lethargie" fand in den Anfangsjahren des 20. Jahrhunderts vorübergehend eine kurzfristige Durchbrechung; motiviert und ermutigt durch den Beginn der russischen Revolution 1905 erhob sich auch die österreichische Arbeiterbewegung zu erneutem Kampf, was durchaus Reformerfolge zeitigte. In der Phase der offenen Verschärfung der politischen und gesellschaftlichen Widersprüche um den 1. Weltkrieg konnten auch die Lebens- und Existenzbedingungen der abhängig Arbeitenden ohne wesentliche politische Schwierigkeiten den herrschenden politischen und ökonomischen Interessen untergeordnet werden. Der soziale, ökonomische und politische Druck auf die Arbeiterschaft konnte sich zur Wahrung der Kapitalsinteressen intensivieren, ohne dies sofort mit gesundheitlichen oder sozialen Schutzbestimmungen kompensieren zu müssen. "Für Sozialpolitik gab es weder Zeit noch Geld"; "der Imperialismus erdrückte die Sozialpolitik" (BRAUNTHAL 1919, S. 7 und 11).

Der Krisenbeginn zeichnete sich nicht nur durch einen Stopp sozialer Interventionen des Staates aus, sondern durch einen weitgehenden Abbau schon errungener sozialer und arbeitsrechtlicher Schutzmaßnahmen. Die Arbeiterschaft wurde vielmehr "unter die scharfen Verfügungen des Kriegsleistungsgesetzes (gestellt), gegen das zu protestieren oder Widerstand zu leisten Hochverrat war" (HANUSCH o.J., S. 5). Als sich jedoch immer mehr herauszukristallisieren begann, daß der Krieg keinesfalls eine nur kurz dauernde Episode, und daß Österreich-Ungarn wirtschaftlich bereits ziemlich ermattet war, wurde es den herrschenden Klassen immer klarer, daß sowohl die Arbeitsfähigkeit wie auch die politische Loyalität der Massen für die Zwecke der Kriegsführung unerläßlich waren.

> "Die sich stetig verschlechternde materielle Lage des arbeitenden Volkes im Hinterlande, ... wurde zum Nährboden eines revolutionären Aufschwungs der Arbeitermassen in Österreich. Spätestens im Frühjahr 1917, ..., wurde die Situation für die herrschenden Kreise äußerst kritisch. Man trachtete nun, gewisse Konzessionen zu machen und die strengen Kriegsverordnungen etwas zu lockern, ... Plötzlich war nun wieder von 'sozialer Fürsorge' die Rede" (HAUTMANN 1973, S. 79 f., ebenso HANUSCH o.J., S. 12).

Der ungeheuer repressive Kriegs-Staat sah sich nunmehr genötigt, sich die Maske eines fürsorglichen Staates zurechtzulegen.

Die ab 1917 erneut einsetzenden sozialpolitischen Initiativen (z.B. das Mieterschutzgesetz und die Einrichtung von "Beschwerdekommissionen" für die Kriegsindustrie) der Regierung

> "dienten, ..., ausschließlich der Kriegsführung und enthielten nur sozusagen als Köder ein 'paar Tropfen sozialen Öles'. Selten wurden in einer Zeit mehr Verheißungen einer glücklichen sozialpolitischen Zukunft gegeben als in den Kriegsjahren von den verschiedenen österreichischen Regierungen. Einer jeden lag, ..., die soziale Fürsorge am Herzen; eine jede erklärte, ... es werde eine Blütezeit kräftiger sozialer Reformen noch während des Krieges erstehen" (HANUSCH o.J., S. 16). [1)]

Der Sieg der russischen Revolution (Oktober 1917) ließ ein sprunghaftes Ansteigen der revolutionären Stimmung der Arbeiter und der unterdrückten Nationalitäten Österreich-Ungarns befürchten. Diese Angst vor einer drohenden Revolution in Österreich-Ungarn veranlaßte die herrschenden Kreise zu einer die Massen befriedigenden "sozialen" Politik im Inneren (z.B. Einrichtung eines Ministeriums für soziale Fürsorge). Wie aus der Darstellung ersichtlich wurde, erfolgte die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat in Österreich - wenn auch unterbrochen durch Perioden des Stillstandes - kontinuierlich. Schrittweise wurde das wohlfahrtsstaatliche Instrumentarium ausgebaut, so daß wichtige Erfolge in der Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der abhängig Arbeitenden erreicht werden haben können. Und die Anfangserfolge der sozialreformerischen Politik in den Anfangsjahren der 1. Republik bestärkten die "Staatsverbundenheit" der Sozialdemokratie, die in der "sozialen" Befriedungspolitik des Staates des ausgehenden 19. Jahrhunderts wurzelt. Die sozialpolitischen

---

1) Analog dazu läßt sich auch im Verlauf des 2. Weltkrieges eine Rückbesinnung auf die Funktion staatlicher Sozialpolitik konstatieren (vgl. Beveridgeplan für Großbritannien).

Regierungsansätze dieser Zeit, die Verstaatlichungspolitik, insbesondere des Verkehrswesens, und die Kommunalisierungspolitik LUEGERs banden die Arbeiterschaft in einem Maße an diesen Staat, der sie glauben ließ, daß sie sich bereits in der Übergangsphase zu einer sozialistischen Gesellschaft - deren Vollendung eben nur mehr eine Frage der Zeit sei - befänden. Und tatsächlich hatte die Sozialgesetzgebung die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Arbeiterschaft so zu verändern begonnen, daß es den Arbeitern bewußtseinsmäßig erschwert wurde, den ihnen gegenüberstehenden Klassenstaat als solchen zu sehen und auch zu bekämpfen. Eine tiefe Identifikation mit dem Staat griff Platz, der zwar ein Herrschaftsinstrument des Kapitals war, aber die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiter ermöglicht hatte. Man darf aber keineswegs annehmen, daß die Umstilisierung des bürgerlichen Staates zum Sozialstaat bloß in den Köpfen der sozialdemokratischen Führer ablief; vielmehr blieb der Mythos vom "Sozialstaat"

> "nicht ohne Korrespondenz im Bewußtsein der österreichischen Arbeiterklasse, durch staatliche Intervention (...) in ihrer Klassenlage verbessert worden zu sein" (PUCHINGER 1971, S. 75).

Die Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit in Österreich hatte weitgehend auf eine Politik der harten Währung und eine Beschränkung der öffentlichen Haushalte abgestellt. Eine wirksame wirtschaftspolitische Gegensteuerung war vor, während und auch nach der Weltwirtschaftskrise unterblieben. Von größeren Teilen der herrschenden Klassen war die politische Wirkung einer lang andauernden und tiefgreifenden Wirtschaftskrise zumindest in Kauf genommen, wenn nicht politisch angestrebt worden. Aus der Logik dieser Politik ergab sich

auch recht geradlinig die Zerschlagung der Arbeiterbewegung und die Machtergreifung durch den Faschismus. Aus der Tradition des kriegswirtschaftlichen Staatsinterventionismus während der beiden Kriege, dem "Konsumkapitalismus" US-amerikanischer Prägung seit den dreißiger Jahren und dem sozialstaatlichen Wirtschaftsinterventionismus skandinavischer und britischer Provinienz (wobei auch der "New Deal" unter Franklin D. ROOSEVELT Pate stand) wurde in der Nachkriegszeit ein wirtschaftliches Entwicklungsmodell gefügt. Die Realisierung dieses Entwicklungskonzepts wäre freilich in Österreich ohne veränderte innenpolitische Kräfteverhältnisse zugunsten der Sozialdemokratie unter anderem auf der Basis eines großen direkt und indirekt verstaatlichten Wirtschaftssektors und ohne Druck der Veränderungen im europäischen Kräftegleichgewicht nur schwer denkbar gewesen.

Die in Österreich relativ rasch realisierte ökonomische Stabilität und Prosperität muß zumindest partiell auch als Ergebnis der Bemühungen der westlichen Alliierten gesehen werden. Ihr Interesse war stark, Österreich als Teil "Westeuropas" zu erhalten. "Unabhängigkeit" Österreichs aus westlicher Perspektive hieß auch Zurückdrängung wirtschaftlicher und politischer Einflußmöglichkeiten der Sowjetunion. Amerikanische Hilfsprogramme wurden daher mit einem erhöhten Einfluß der USA auf die österreichische Wirtschaftspolitik junktimiert (vgl. ARDELT / HAAS 1975, S. 379 ff.). Für die ökonomische, soziale und politische Nachkriegsentwicklung sowie die Herausbildung des wohlfahrtsstaatlichen Instrumentariums müssen auch folgende besondere Faktoren mitberücksichtigt werden:

- o Faschismus und nachfolgende Besatzungszeit hatten zur Aufgabe vieler organisatorischer wie ideeller Traditionen der österreichischen Arbeiterbewegung geführt. Sozialistische Hoffnungen und Erfahrungen sozialer Kämpfe wurden immer stärker durch eine Gemeinschafts- und Gefolgschaftsideologie verdrängt, was eben auch eine wichtige ideologische Basis für den Erfolg von Sozialpartnerschaft und Wohlfahrtsstaat bildete. [1)]

- o Der geringe Freiheitsgrad, die schlechten materiellen Lebensbedingungen der Menschen sowie das nur mangelhafte Funktionieren der Wirtschaftsordnung in Osteuropa haben für die österreichischen Verhältnisse eine wichtige integrative Wirkung gehabt und den Einsatz aller Kräfte für den Wiederaufbau ermöglicht.

- o Der ökonomische Entwicklungsrückstand Österreichs konnte mit Hilfe des Marshallplans verringert werden. Freilich wurden an dieses Hilfsprogramm auch einschränkende Bedingungen für den sozialen Bereich gekoppelt. [2)]

---

1) Der Präsident des ÖGB, Johann BÖHM, verwendete die Metapher der "Schicksalsgemeinschaft" und des "gemeinsamen Astes", um die Interessenparallelität von Gewerkschaten und Unternehmern zu beschreiben. Vgl. seinen Vortrag vor der Vereinigung österreichischer Industrieller im Jahre 1949, zit. n. PRADER 1974, S. 349.

2) "Ausgleich der Staatsfinanzen, deflationäre Maßnahmen, Niedrighaltung der Löhe waren Vorbedingungen der US-Hilfe ebenso wie Zurückhaltung von 'sozialistischen Experimenten', wie etwa umfangreichen Sozialprogrammen, Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung, Vorrang der Konsumgüterproduktion gegenüber der Produktion von Investitionsgütern, Wohnbauprogrammen, usw." (ARDELT / HAAS 1975, S. 387).

Es ist an dieser Stelle sicherlich erforderlich, zumindest überblicksweise die Jahre vor der Krise von 1953 zu streifen. Diese Zeit läßt sich durch den Interessengegensatz zwischen Investitionsfinanzierung und privatem Konsumanteil charakterisieren. Dieser Konflikt wurde damals zugunsten der Investitionsquote entschieden:

Tabelle 1: Investitionsquote (vgl. CHALOUPEK / SWOBODA 1975, S. 333)

1937	7,4%		
1948	13,6%		
1951	20,5%		
Realer Zuwachs	des privaten Konsums	des öffentl. Konsums	der Brutto-Anlage-investitionen
1948/51	27,7%	12,2%	107,6%

Privater Konsumaufschub sollte die Kapitalbildung begünstigen. Diesem Zweck dienten auch die Lohn-Preis-Abkommen, die trotz eines geringen verfügbaren Sozialproduktes einen steigenden Investitionsrahmen sichern sollten (vgl. CHALOUPEK / SWOBODA 1975, S. 333). Die Lohn-Preis-Abkommen haben

> "letzten Endes den Wiederaufbau der österreichischen Wirtschaft sehr gefördert. Denn die sozialen und wirtschaftlichen Folgen einer unkontrollierten Inflation blieben weitgehend aus, die stimulierende Wirkung des inflatorischen Prozesses konnte sich aber sehr wohl entfalten: die gesteuerte Inflation regte Produktion und Investition an, erleichterte die Investitionsfinanzierung und erzwang den Konsumaufschub, der notwendig war, um die Investitionen real zu alimentieren" (NEUHAUSER 1966, S. 68).

Aber diese Politik der Investitionen "um jeden Preis", auch um den Preis der Inflation, stieß nach der ersten Wiederaufbauphase 1951 bei bestimmten Unternehmerkreisen auf Widerstand.

> "Es bildete sich ein Interessenblock neoliberaler Wirtschaftspolitik, der Rentiersklasse, der Großsparer und jener Fraktionen, die durch die Bevorzugung der öffentlichen Investitionen benachteiligt worden waren" (PRADER 1974, S. 366).

Der RAAB-KAMITZ-Kurs besiegelte schließlich das Ende der bisherigen Rekonstruktionspolitik, was sich vor allem an der Einschränkung und Umschichtung der öffentlichen Investitionen (vgl. Tab. 2 und Tab. 3) sowie einer deflatorischen Geld- und Beschäftigungspolitik zeigte.

Tabelle 2: Gesamtausgaben des Bundes in Prozent des BNP (1948 - 1957)

1948	23,2
1949	22,9
1950	25,1
1951	25,1
1952	26,8
1953	27,4
1954	26,6
1955	26,9
1956	26,1
1957	27,5

Tabelle 3: Investitionen der öffentlichen Verwaltung in Österreich im Heilanstaltenbau und im Straßen- und Brückenbau 1950 - 1960 (KRAMER 1965, S. 391)

	Heilanstalten	Straßen- und Brückenbau
	in % der gesamten öffentlichen Investitionen	in % der gesamten öffentlichen Investitionen
1950	7,0	21,2
1951	8,2	20,2
1952	7,3	25,5
1953	6,4	26,0
1954	5,5	26,9
1955	5,0	34,5
1956	5,0	33,6
1957	4,6	35,9
1958	3,7	40,4
1959	3,8	40,9
1960	4,3	40,4

Im Gegensatz zu den deflationistischen vorkeynesianischen Methoden der Unternehmerseite (Reduzierung des Budgetdefizits, Inkaufnehmen von Arbeitslosigkeit (vgl. Tab. 4), Übergang von Bewirtschaftung zur "Marktwirtschaft") hielt der ÖGB weiterhin an einer keynesianischen Linie der Wirtschaftspolitik fest und orientierte sich an den Zielen von Vollbeschäftigung und Ausbau der Verstaatlichen Industrie.

Tabelle 4: Arbeitslose in Österreich (1951 - 1956)

1951	118.000
1952	158.000
1953	185.000
1954	165.000
1955	122.000
1956	120.000

Der Anfang der fünfziger Jahre läßt sich ganz deutlich durch eine eher aggressive und stark interessengebundene Wirtschaftspolitik auf Seiten der Unternehmer und eine defensive Gewerkschaftspolitik charakterisieren (vgl. CHALOUPEK / SWOBODA 1975, S. 335 f.). Und in diesem Zusammenhang wurde der ÖGB auch sehr oft kritisiert. Vor allem meinten die Kritiker, die Gewerkschaften hätten durch aggressivere Politik einen erhöhten Konsumanteil der Arbeiter erkämpfen sollen, "um so die kapitalistische Akkumulation zu verhindern" (ebd.). CHALOUPEK / SWOBODA meinen nun aber, daß diese Kritiker wichtige politische Randbedingungen unterschlagen, nämlich

- "daß ein nicht unbedeutender Teil der Industrie und damit des Akkumulationspotentials verstaatlicht" war,
- "daß die politische Situation durch den Wahlsieg der ÖVP und durch die Besetzung Österreichs gekennzeichnet war" und
- daß "eine erhöhte Investitionsquote die einzige Möglichkeit (war), mittel- bis langfristig Reallohnsteigerungen und Vollbeschäftigung zu garantieren" (ebd.).

Trotz all dieser erschwerenden Bedingungen, meinen CHALOUPEK / SWOBODA, wäre doch

> "ein verstärkter Einfluß auf die Richtung der Investitionstätigkeit seitens der Arbeitnehmerschaft ... möglich gewesen" (ebd.).

Und CHALOUPEK / SWOBODA resümieren, daß

> "in dieser weitgehenden Abstinenz, was eine längerfristig orientierte und institutionalisierte Beeinflussung der Entstehung und Verwendung der Gewinne betrifft, ... ein Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft (liegt)" (ebd.).

Die so begründete Sozialpartnerschaft zeigte auf allen gesellschaftspolitischen Dimensionen ihre Wirkung: Einkommenspolitik, Sozialpolitik, Gesundheitspolitik, usw. wurden fortan durch die sozialpartnerschaftlichen Kontrollstrukturen gesteuert. Längerfristig konnte sich die Sozialpartnerschaft nur dann durchsetzen,

> "wenn mit dem Ergebnis dieser Politik der Anschein zu erwecken war, die Nachkriegskrise einigermaßen zu bewältigen und zukünftige ökonomische 'Friktionen' weitgehend zu verhindern. Durch den relativ stabilen ökonomischen Prozeß in den fünfziger Jahren wurde dieser legitimatorische Polster geschaffen" (GLATZ / TALOS 1974, S. 325 f.).

In diesem Zusammenhang war es ganz wesentlich, den Massenwohlstand zu heben, einen realen Einkommenszuwachs zu gewährleisten:

Tabelle 5: Pro-Kopf-Einkommen der Arbeitnehmer
(zit. n. ebd., S. 326)

	Zuwachsrate pro Jahr (real, zu Preisen von 1964)
1954/60	+ 4,8
1960/70	+ 5,0
1954/70	+ 4,9

Trotz dieses realen Einkommenszuwachses ist aber die gesamte Lohn-Einkommen-Relation [1] über Jahrzehnte ziemlich konstant geblieben:

Tabelle 6: Lohn-Einkommen-Relation 1924 - 1967
(vgl. SZECSI o.J., S. 23)

	Lohnanteil
1924 - 1928	88,2
1929 - 1933	94,6
1934 - 1937	89,0
1950 - 1954	89,9
1955 - 1958	87,9
1959 - 1963	87,3
1964 - 1967	90,0

1) Die Lohn-Einkommen-Relation gibt das Einkommen je Arbeitnehmer in Prozent des durchschnittlichen Einkommens je Erwerbstätigen an; sie darf aber nur als Rechengröße gesehen werden, an der sich "die Veränderung der funktionellen Anteile im Zeitablauf, nicht aber die Größe dieser Anteile ablesen" lassen (SZECSI o.J., S. 13).

Die Politik der realen Einkommenszuwächse hat die Frage der Umverteilungspolitik vorderhand, nämlich unter den Bedingungen einer wachsenden Wirtschaft, nicht gestellt. Und genau unter diesen Auspizien wurden die Basisvoraussetzungen für den österreichischen Wohlfahrtsstaat geschaffen.

Es konstituierte sich im Laufe der Zeit also auch in Österreich so etwas wie ein "demokratischer Wohlfahrtskapitalismus" (MURSWIECK 1976, S. 8) als politisch-administrative Entsprechung sozialpartnerschaftlicher Steuerungs- und Kontrollstrukturen, wobei - wie die Entwicklung zeigt - das eine ohne das andere nicht gut möglich gewesen wäre.

Die ideologische Stärke des wohlfahrtsstaatlichen Konzepts ergibt sich vor allem aus seiner ambivalenten Interessenentsprechung: Mit Sozialinterventionismus kann verhindert werden, daß die herrschende gesellschaftliche Ordnung von den "Beherrschten" in Frage gestellt wird, weil mit der Zeit auch sie "etwas", nämlich ihre soziale Existenzbasis, zu verlieren haben. Staatliche Wohlfahrtspolitik hat in Umsetzung des sozialpartnerschaftlichen Willens spätestens seit den fünfziger Jahren vielen sozialen Konflikten ihre Virulenz genommen und sie damit gleichzeitig stillgelegt oder zumindest entschärft. [1)]

---

1) 1977 gab es in Österreich insgesamt nur 86 Streikstunden: 43 Angestellte hielten einen zweistündigen Warnstreik ab. Wenn dies auch eindeutig die niedrigste Streikstundenzahl seit 1951 war, so drückt dies doch die geringe Arbeits- und Sozialkonfliktneigung in Österreich aus (vgl. AZ, 25.2.1978).

Die "absolute Verelendung" der arbeitenden Menschen war eine der zentralen Prognosen marxistischer Gesellschaftstheorie sowie vieler ihrer Interpretationen. Nur, diese "absolute Verelendung der Arbeiterklasse hat bisher nicht stattgefunden", weil "Verteilungskampf und wohlfahrtsstaatliche Umverteilung ... der Marxschen Vorhersage entgegengewirkt (haben)" (MEISSNER 1974, S. 87 f.). Die wohlfahrtsstaatliche Korrektur der Marktwirtschaft hat jedenfalls sowohl die Stabilitäts- wie auch die Verelendungsproblematik erheblich entschärft, wenn sie dadurch auch nicht behoben worden ist.

2.2 Politische Interpretationsmuster des Wohlfahrtsstaates

Bisher wurden Anspruch und gesellschaftliche Funktion des Wohlfahrtsstaates kontrastiert. Dabei wurde jeweils "vom" Anspruch und "der" Funktion geredet. Dies ist sicherlich eine sehr vereinfachende Vorgangsweise, die unterschlägt, daß schon die Ausprägung des wohlfahrtsstaatlichen Anspruchsspektrums unterschiedliche politische Interpretationen zuläßt. An welche interessenspezifische Interpretationsmarke man sich hält, bestimmt daher auch die Kriterien, die man an eine Evaluierung wohlfahrtsstaatlicher Politik anlegen kann. Wobei in Österreich - und das ist in diesem Zusammenhang sicherlich von Bedeutung - vieles nur aus programmatischen Äußerungen der Parteien und Verbände, nicht jedoch auch aus der Verfassung herleitbar ist. Damit gewinnen jedoch die politischen Interpretationsfiguren des Wohlfahrtsstaates eine überragende Bedeutung. Durch welche Interpretationsmuster wird nun in Österreich der wohlfahrtsstaatliche Erwartungshorizont politisch bestimmt?

a) Restriktive Definition des Wohlfahrtsstaates als bürgerliches Interpretationsmuster,

b) Wohlfahrtsstaat als permanenter Reformprozeß in der sozialdemokratischen Programmatik.

Die sowohl in der BRD aber auch in Österreich von der CDU bzw. ÖVP gegen die Sozialdemokratie geführte Kampagne "Freiheit statt Sozialismus" respektive "Freiheit oder Gleichheit" versinnbildlicht diese unterschiedlichen politischen Interpretationsfiguren wohlfahrtsstaatlichen Anspruchs. Wird bürgerlicherseits die "Wohlfahrtsdiktatur" oder die "Zwangsversorgung" angeprangert, so soll damit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates ein politischer Riegel vorgeschoben werden. Es soll suggeriert werden, daß mit dem Ausbau der Sozialstaatlichkeit die Menschen ihre individuelle Freiheit aufzugeben hätten. Damit wird ein "Zuviel an Wohlfahrtsstaat" konstatiert, das die realen Defizite ideologisch verdecken soll.

Von seinem Selbstverständnis her erhebt der administrative Wohlfahrtsstaat den - im Laufe der Zeit in der BRD mehr [1], in Österreich aber minder normativ gesicherten - Anspruch, alle Teile der Bevölkerung - damit auch jene, die nicht oder nicht mehr im Produktionsprozeß stehen - in sozialen Belangen "lückenlos" und auf Dauer zu sichern. Heute wird behauptet, daß im Laufe der geschichtlichen Entwicklung das Netz sozialer Vorsorge so dicht und umfassend geworden wäre, daß

---

1) Die verfassungsrechtliche Sicherung sozialer Rechte ist in der BRD weit entwickelter als in Österreich.

"Armut" als Folge dieser öffentlichen Interventionstätigkeit im großen und ganzen bewältigt werden hat können. Und in Perioden kontinuierlichen wirtschaftlichen Wachstums konnte auch tatsächlich das Gefühl entstehen, der Wohlfahrtsstaat ließe niemanden "verkommen", das wohlfahrtsstaatliche System wäre durchaus fähig, "die materiellen und qualitativen Lebensbedürfnisse der Menschen heute und in Zukunft zu befriedigen" (GULDIMANN 1976 S. 15 f.). Dieses Selbstverständnis wurde aufrechterhalten, obzwar schon früher vereinzelt Mechanismen "sozialer Ausschließung" konstatiert wurden. Über diese frühen Mahner hinaus wurden aber gerade in den letzten Jahren empirische Grundlagen erstellt, die zeigen, daß das Wohlfahrtssystem - auch in Österreich - systematische Lücken aufweist. [1] Die Lücken und Engpässe des wohlfahrtsstaatlichen Systems sollen in der Folge noch dargestellt und empirisch untermauert werden.

---

1) Dazu detailliert: HOFFMANN / ZENTA / HEXEL / PAWLOWSKY, Lücken in den sozialen Wohlfahrtsdiensten in Österreich. Mängel in der Versorgung durch Sozialarbeit und Wohlfahrtseinrichtungen, Wien 1976; FISCHER-KOWALSKI / BUCEK (Hrsg.), Sozialbericht über Ungleichheit in Österreich, 3 Bde, Wien 1978; ARBEITERKAMMER WIEN (Hrsg.), Armut in Wien, Wien 1974; FORNLEITNER, Soziale Versorgung der bäuerlichen Bevölkerung, in: KRAMMER / SCHEER, Das österreichische Agrarsystem. Perspektiven und Alternativen, Wien 1978; BAUER, Öffentliche Dienste für Frauen, in: AUER / BAUER / FORNLEITNER / KREISKY, Frauen im öffentlichen Dienst - öffentliche Dienste für Frauen, Wien 1977; ARBEITERKAMMER SALZBURG (Hrsg.), Das Gesicht der Armut, Salzburg 1971.

Jetzt, in den Jahren nach dem "rauschenden Fest" der Hochkonjunktur, muß man sich also auch in westlichen Industriegesellschaften mit traditionellen, aber auch neuen politisch brisanten Armutspotentialen befassen. GEHMACHER unterscheidet die "alte" Armut, "die darauf beruht, daß es für die Armen keine Möglichkeit gibt, ein adäquates Einkommen zu erzielen", von der "neuen" Armut, die "trotz eines sozialen Sicherungssystems auftritt, das allen Bürgern ein Einkommen oberhalb der 'Armutsgrenze' garantieren soll" (GEHMACHER 1978, S. 9). Die "soziale Frage" hat also durchaus neue Qualität angenommen (vgl. ZAPF 1974). Der ökonomische und regionale Konzentrations- und Zentralisationsprozeß stellt neue Bevölkerungsgruppen an die Armutsgrenze (die zugegebenermaßen relativ ist). Gleichzeitig aber hat die ökonomische Krise die Mittel möglicher Umverteilung und Marktkorrektur verknappt, so daß auch das Arsenal symbolischer Politik (vgl. EDELMAN 1976) nicht mehr hinreicht, den Verteilungskampf als historisches Kapitel politisch ad acta zu legen. Die "entpolitisierte" und verschleiernde Sichtweise der sechziger Jahre kann nunmehr auch von offizieller Seite nicht mehr aufrechterhalten werden:

> "Der Klassenkampf hört ja nicht auf. Der Klassenkampf ist eine Erscheinung unserer Gesellschaft. Er ist ein Bewegungsgesetz der Gesellschaft. Heute spricht man mit Vorliebe und verhüllend von Verteilungskämpfen" (KREISKY 1978, S. 183).

Die Kontinuität diese Konfliktes zeichnet sich auch in der aktuellen politischen Auseinandersetzung in Österreich ab. Von "bürgerlicher" Seite wird der Verteilungskampf wieder in offensiver Weise aktualisiert: Die Diskussion um den Abbau bzw. Privatisierung öffentlicher

Aufgaben und Leistungen ist eine aktuelle Erscheinungsform dieses Kampfes. Die Arbeiterbewegung zeichnet sich in dieser Situation durch eine bemerkenswerte Defensive aus. Ihre Politik steht vielfach in erstaunlichem Widerspruch zu ihren intellektuellen Einsichten (vgl. Neues Programm der SPÖ, Wien 1978).

2.3 Politische und ökonomische Grenzen des Wohlfahrtsstaates

Gerade jetzt, da in Westeuropa und in den USA immer mehr Menschen zwangsweise aus dem Produktionsprozeß ausgegliedert werden [1] und der Wohlfahrtsstaat sich praktisch bewähren sollte, stößt er in vielen Ländern an seine ökonomischen Schranken. Die Finanzierbarkeit wohlfahrtsstaatlicher Aufgabenerfüllung ist aus strukturellen Gründen zu einem Problem geworden. Aus der Tatsache, daß der Wohlfahrtsstaat die Basisinstitutionen der kapitalistischen Gesellschaft unangetastet gelassen hat, daß also weiterhin nach kapitalistischen Gesichtspunkten produziert und entschieden wird, ergeben sich ökonomische Fesseln staatlicher Wohlfahrtspolitik. Freilich erweisen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht nur die fiskalischen Grenzen wohlfahrtsstaatlicher Politik, sondern es zeigen sich auch ihre strukturellen politischen Beschränkungen.

---

1) Ca. 16 Millionen Arbeitslose gibt es derzeit in den OECD-Ländern; hierbei handelt es sich nur um die deklarierte Zahl der Arbeitslosen, die Dunkelziffer der versteckten oder verschleierten Arbeitslosigkeit wird vermutlich noch höher anzusiedeln sein.

Diese haben ihre Ursache in der dem Wohlfahrtsstaat immanenten bürokratischen, und deshalb betroffenen- sowie bedürfnisfeindlichen, gleichzeitig aber ausgaben-intensiven Struktur. Man kann eine zunehmende bürokratische Selbstfesselung des wohlfahrtsstaatlichen Systems konstatieren.

Dysfunktionalitäten und Verzerrungen kennzeichnen immer stärker die bürokratisch erstarrte Wohlfahrtspolitik der Gegenwart. Dieser Befund ist aus zwei Gründen besonders alarmierend:

1) bietet er den Gegnern sozialstaatlicher Politik den Vorwand, "weniger Bürokratie" zu sagen, in Wirklichkeit aber "weniger Sozialstaat" zu meinen.

2) war gerade der Wohlfahrtssektor ein Bereich öffentlicher Verwaltung, in dem einst in einem nicht unbeträchtlichen Ausmaß auch nicht-bürokratische Organisationsformen zum Einsatz gekommen sind. Dieser schleichende Bürokratisierungsprozeß der Selbstverwaltungseinrichtungen wirkt natürlich desillusionierend.

Der verteilungspolitisch besonders relevante Bereich der Sozialversicherungseinrichtungen war in seinen Anfängen entscheidend durch das organisatorische Konzept der Selbstverwaltung bestimmt. Aus staatlicher Sicht waren damals ganz bestimmte Motive dafür ausschlaggebend, die entstehenden Einrichtungen der Sozialversicherung als von staatlicher Verwaltung "autonome" Sphäre freizugeben. Als derartige Motive können angeführt werden:

- o Das Befriedungsinteresse des Staates und der ihn beherrschenden Schichten, die Arbeiterbewegung "ruhig zu stellen" und mit der Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zu "beschäftigen" [1];
- o das fiskalische Interesse, das staatliche Budget durch "Autonomisierung" der Sozialversicherung (Versicherungsprinzip, Selbstverwaltung) von zusätzlichen Belastungen frei zu halten;
- o das tiefe Mißtrauen, das sowohl Arbeitgeber- wie auch Arbeitnehmervertreter den staatlichen Behörden entgegenbrachten. [2]

Auf der Grundlage dieser widersprüchlichen Interessen drängte sich das Konzept der Selbstverwaltung im Sinne einer "staatsfreien" Sphäre als gangbare Lösung auf, zumal man ja in diesem Bereich schon auf verschiedene bestehende Selbsthilfeeinrichtungen zurückgreifen konnte, deren Wurzeln vielfach bis in das mittelalterliche Zunftwesen rückverfolgbar sind. Darüber hinaus gewährt die Organisation der Selbstverwaltung die Möglichkeit

---

1) Selbstverwaltung wurde bewußt als "Spielwiese" für die Arbeiter zugestanden, zumal diese damals gerade vehement den Kampf um das allgemeine Wahlrecht führten und ihre Beteiligung an der Staatsmacht forderten. Diese politische Funktion der Selbstverwaltungsorganisation ist auch den gegenwärtigen Funktionären der Sozialversicherung noch als solche bewußt (vgl. S. 32).

2) Diese Einstellung prägt noch bis heute sowohl Arbeitgeber- wie auch Arbeitnehmervertreter in den Gremien der Sozialversicherung (vgl. S. 32 f.).

eines institutionalisierten Interessenausgleichs zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, was sich mit der Struktur der staatlichen Verwaltung nicht so direkt herstellen läßt.

Am historischen Beispiel der "selbstverwalteten" Sozialversicherung läßt sich nachvollziehen, wie tendenziell demokratische Organisationsmodelle im Laufe ihrer Entwicklung zusehends bürokratisch verformt und damit ihren ursprünglichen Zielen - wie widersprüchlich immer diese auch waren - immer mehr entfremdet worden sind, ohne daß ihr demokratisches Potential je wirklich wirksam hat werden können.

Wie eine Befragung einer Auswahl leitender Funktionäre und Angestellter der Sozialversicherung zeigt (vgl. BICHLBAUER / FORNLEITNER 1976) [1], nehmen die "Verwalter" der Sozialversicherung diesen Prozeß der Bürokratisierung der Selbstverwaltung eigentlich nur ungenügend wahr. Befragt auf die Vorzüge der "selbstverwalteten" Sozialversicherung gegenüber der staatlichen Verwaltungsstruktur gaben sie mehrheitlich an, daß die Organisation der Sozialversicherung

- o wirtschaftlicher und effizienter (d.h. schneller, flexibler, sparsamer),
- o geringer bürokratisiert,

1) Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung im Spiegel der Meinungen und Vorstellungen der leitenden Funktionäre und Angestellten, in: BICHLBAUER / FORNLEITNER 1976, Bd. 3, S. 573-735.

o versichertennäher,

o besser kontrollierbar sowie

o demokratischer geführt wäre als die staatliche Verwaltung.

Die Selbstwahrnehmung der befragten leitenden Funktionäre und Angestellten der Sozialversicherung dürfte mit ziemlicher Sicherheit vom Bild der Betroffenen stark abweichen. Wenn auch keine Repräsentativbefragungen über Erfahrungen und Zufriedenheit der Betroffenen mit den Einrichtungen der Sozialversicherung für uns greifbar waren, so vermitteln doch die Seiten der Zeitungsombudsmänner und die Darstellungen vergleichbarer Institutionen in diesem Zusammenhang ein anderes Bild - nämlich die Sozialversicherung als Prototyp einer bürokratischen, formalistischen, betroffenenfeindlichen, lebensfremden, gleichzeitig aber verschwenderischen (Bauinvestitionen in Büropaläste als Sinnbild einer "Vergeudungsarchitektur") Großorganisation.

In einer Repräsentativbefragung, die vom Institut für Höhere Studien durchgeführt wurde [1], hat sich gezeigt, daß die Sozialversicherung, was die "Amtsbetroffenheit" der österreichischen Bevölkerung betrifft, an dritter Stelle rangiert. Befragt auf ihre Amtskontakte in den letzten fünf Jahren nannten die Befragten mit 50 Prozent das Finanzamt, mit 43,6% das Paßamt und mit 42,1% die

---

1) BALOG / BAUMGARTNER / GERLICH / KOUBA / KREISKY / MATZKA / SCHEER / WOTTAWA, Bevölkerung und Verwaltung, Wien 1978.

Sozialversicherung. Auffallend war im Zuge dieser Befragung, daß die Bevölkerung in der Einschätzung darüber, was eine Behörde ist, zwischen Einrichtungen der staatlichen Verwaltung und der "selbstverwalteten" Sozialversicherung nicht differenzierte: Für sie war Amt gleich Amt.

Es liegt daher nahe, daß die "Spitzen" der Sozialversicherung aus ihrer Perspektive - trotz offensichtlicher Konzentrations-, Zentralisations- und Entfremdungstendenzen - die Organisationsrealität verklären. Vermutlich würde eine Befragung leitender Funktionäre der staatlichen Verwaltung nicht grundlegend anders ausfallen. Ob dies als Symbol für eine tendenzielle Unfähigkeit bürokratischer Funktionsträger zur Selbstkritik gesehen werden muß, kann aufgrund mangelnder empirischer Analysen hier vorerst einmal nur als Vermutung stehen bleiben.

Die bürokratischen Deformationen sind gleichermaßen Ursache und Folge vieler Strukturprobleme des Wohlfahrtsstaates. Die Erfahrung vieler Jahrzehnte zeigt, daß bürokratische Organisationen - und das sicherlich nicht nur in Österreich - sehr leicht dazu tendieren, Innovationen und Reformen zu hemmen oder gar zu blockieren. "Struktureller Konservativismus" ist typisch für den bürokratischen Amtsmechanismus (vgl. HÄUSSERMANN 1977 , S. 14). So scheint auch die Fähigkeit zu organisatorischer Selbsterneuerung durch die bestehende Bürokratiestruktur behindert zu sein.

Ein plausibler Beleg für dieses Faktum ist die enorme Schwerfälligkeit, mit der die öffentliche Verwaltung ihren gesellschaftlichen Funktionswandel in ihrem

eigenen Organisationsbereich nachvollzieht. Sowohl die gesellschaftliche Tendenz zu "dienstleistender" wie auch zu "planender" Verwaltungstätigkeit - Verwaltungsfunktionen, an deren Berechtigung heute kaum jemand mehr Zweifel hegt - blieb unbeantwortet durch den Vollzug einer organisatorischen Anpassung. Produktion und Verteilung öffentlicher Dienstleistungen, wie sie für einen Wohlfahrtsstaat konstitutiv wären, erfordern andere Organisationsstrukturen als die der obrigkeitlichen Ordnungsverwaltung. Ebensolches muß für die Bereiche der planenden Verwaltung festgestellt werden. Auf den prinzipiellen Widerspruch von an der Gegenwart orientierten Ad-Hoc-Entscheidungen und zukunftsorientierter Verwaltungstätigkeit hat die öffentliche Verwaltung bislang keine organisatorische Antwort gefunden. Statt bewußter Absichten steuern vielfach Zufälligkeiten die bürokratische Organisationsentwicklung. Für die Verwaltungsrealität von Bedeutung ist eben der Umstand, daß die Planungs-, Entscheidungs- und Vollzugsstrukturen des wohlfahrtsstaatlichen Systems sich gleichsam "naturwüchsig" fortbilden. Dieses planlose "Werden" ist nur in den seltensten Fällen auch evaluiert und von organisatorischen Konsequenzen begleitet worden. In der Diktion der Planungswissenschaft heißt das, daß selbst die Organisationsentwicklung (und nicht nur die Wahl der politisch-administrativen Maßnahmen) im Wohlfahrtssektor vor allem durch eine "Politik des Fortwurstelns"

bestimmt wird. [1)]

Die internationale Bürokratieforschung hat über Jahrzehnte empirische Belege zur Innovationsschwäche und Reformfeindlichkeit bürokratischer Institutionen gesammelt, ohne daß dieses Dilemma wohlfahrtsstaatlicher Politik in der politischen Praxis tatsächlich überwunden werden hat können. Der französische Verwaltungsforscher CROZIER hat sehr anschaulich zu zeigen versucht, daß die Innovationsschwierigkeiten im bürokratischen "circulus vitiosus" begründet liegen:

---

1) Interessant ist übrigens, daß der in der Planungs- und Verwaltungswissenschaft üblich gewordene Begriff der "Politik des Fortwurstelns" kein neues Konzept ist, sondern bereits eine lange Geschichte hat. Schon 1916 hat Karl RENNER in einer verwaltungswissenschaftlichen Abhandlung mit diesem Begriff die Politik der öffentlichen Verwaltung der österreichisch-ungarischen Monarchie zu charakterisieren versucht (vgl. RENNER 1916, S. 74 ff.). Er konstatierte damals, daß die österreichische Bürokratie auf neue Probleme nur selten oder fast nie neue Antworten sucht, sondern in der Regel von einer Verlegenheit in die andere fällt und somit jeden Fehlgriff durch einen neuerlichen "ausbessert": "In unseren Tagen fortwährender wirtschaftlicher, sozialer und geistiger Neugestaltungen ist mehr erfordert. Diese Neugestaltungen verlangen rasche Anpassung der Staatsverwaltung ..., nicht selten Vorausnahme künftiger Gestaltungen, nicht bloß Anpassung an vollzogene" (ebd., S. 76).

Wie weitblickend diese Einsichten RENNERs eigentlich waren, zeigt sich unter anderem auch daran, daß im Zuge der sozialwissenschaftlichen Planungsdebatte der auslaufenden sechziger und beginnenden siebziger Jahre das Konzept der "Politik des Fortwurstelns" wieder-entdeckt wurde. Die "politics of muddling through" sollten von einer planvollen staatlichen Steuerung abgelöst werden (vgl. LINDBLOM 1969, S.154 ff.)

> "Die Rigidität bei der Aufgabendefinition, Aufgabenanordnung und im Netz der zwischenmenschlichen Beziehungen bedingt eine mangelhafte Kommunikation mit der Umwelt ebenso wie unter den verschiedenen Gruppen selber. Die sich ergebenden Schwierigkeiten führen nicht zu einer Anpassung des Organisationsmodells, sondern werden von einzelnen und Gruppen dazu benutzt, ihre Position im Machtkampf innerhalb der Organisation zu verbessern" (CROZIER 1964, S. 194).

So kommt es zu einer laufenden Fortschreibung der schlechten Organisationsverhältnisse, aus denen es keinen Ausweg zu geben scheint.

Die Metapher des "bürokratischen Teufelskreises" läßt sich auch auf die Reform- und Planungserfahrungen anwenden, die Heribert SCHATZ in der Bonner Ministerialbürokratie gemacht hat. Insgesamt läßt sich sagen, daß alle Versuche - nicht nur in der BRD -, "Reforminseln" in die bestehende Verwaltungsstruktur einzulassen, von ihrem Erfolg und ihrer Wirksamkeit her gesehen, gescheitert sind. SCHATZ hat in einer Arbeit gezeigt, wie Innovationen zumeist an machtpolitischen Pattsituationen zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten oder einzelnen Verwaltungsfunktionären scheitern. Reformbereite Gruppen oder Einzelpersonen innerhalb des bürokratischen Apparates lösen auch bei den anderen Teilen der Institution Veränderungsvorstellungen aus. Diese Veränderungsbedürfnisse kommen freilich nur deshalb in Gang, weil viele andere Teile der Bürokratie verhindern wollen, daß wieder andere aufgrund ihrer Reformbereitschaft ihre Position verbessern können und sie selbst unter Umständen mit den Folgen dieser Reformen belastet werden könnten. Ist diese bürokratische"Reformlawine" einmal ins Laufen gekommen, so kommt sie kurz über lang wieder ins Stocken,

weil die Realisierung all dieser Vorhaben die materielle und organisatorische Kapazitätsschranke der Organisation sprengt. Aber auch die "Reformpartisanen" verändern sich innerhalb dieses Prozesses, sie nähern sich immer stärker der traditionellen Bürokratie an; auch hier tritt ein, was man in der Verwaltung bereits kennt: extrem hierarchisierte Kommunikation, fixierte Arbeitsteilungsstrukturen, resignierte und frustrierte Mitarbeiter - und alles ist wieder beim alten (vgl. SCHATZ 1975, S. 315 ff.).

3. Integrative Gesellschaftspolitik und ihre institutionellen Träger

Weil die kapitalistische Gesellschaft enorm widersprüchlich ist, bedarf es integrativer Mechanismen und Strukturen, die ein Auseinanderlaufen, besser "Zerreißen" der Gesellschaft in ihre partikularen Kräfte verhindern oder diese konfliktorische Spannung produktiv umsetzen. Derartige gesellschaftliche Integrationsstrategien haben im Laufe der Zeit verschiedene Erscheinungsformen gehabt, deren Wandlungen und Ausweitungen wir im Rahmen dieses Abschnittes in ihrer historischen Abfolge kurz behandeln wollen: Nicht, um eine minuziöse Geschichte gesellschaftlicher Integrationsbemühungen zu schreiben, sondern um Einblick in die vielfältigen Formen dieser Politik sowie ihrer gemeinsamen Strukturen zu gewinnen.

3.1 Die Herausbildung wichtiger Instanzen gesellschaftlicher Integration und Steuerung

Anfangs war die gesellschaftliche Verklammerung ziemlich direkt über unmittelbare Abhängigkeitsstrukturen sichergestellt, die zumeist als personale Herrschaftsverbände organisiert waren. Im Feudalismus dominierte eindeutig die persönliche Form der Herrschaftsausübung (vgl. HINTZE 197o, S. 15). Die politische Struktur des Feudalismus (mit Adel und Kirche als den wesentlichen Herrschaftsträgern) sowie die Versorgungs-, Schutz- aber auch Kontrollwirkungen des patriarchalischen Familienverbandes (sowohl im städtischen wie auch ländlichen Bereich) garantieren, daß die gesellschaftlichen Verhältnisse ihren geordneten Lauf nahmen. Die persönliche Freizügigkeit der Bevölkerung war durch die traditionellen Herrschaftsträger wesentlich beschnitten und beschränkt, weshalb zumindest auf dieser

Problemebene auch noch kaum "Integrationsschwierigkeiten" größerer Art auftreten konnten. Denn die organisatorische Einheit von Produktion, Konsum und Reproduktion in der damals landläufigen Sozialform des "ganzen Hauses"(vgl. BRUNNER 1968, S. 1o3 ff.) hat die gesellschaftlichen Verhältnisse "privatisiert" und damit für die damaligen Herrschaftsträger relativ gut lenkbar gemacht.

Freilich prägte die feudale Gesellschaft ein Partikularismus eigener Art: Es mangelte unzweifelhaft an der Integration zu einer staatlichen Einheit. Der Sozialhistoriker Otto HINTZE charakterisiert dies als eine

> "Teilung nicht nach den Funktionen der Staatsgewalt (wie im modernen Staat), sondern nach ihrem Objekt, nach Land und Leuten, so daß die Bestandteile des Reiches mit ihren Obrigkeiten an der Spitze nicht einen zentralisierten Einheitsstaat, sondern mehr einen zusammengefaßten Staat ausmachen" (HINTZE 197o, S. 14 f.).

Dieser Mangel an räumlicher und politischer Integration hat die Entwicklungschancen der feudalistischen Gesellschaft entscheidend gehemmt.

Als sich daher die starren Bindungswirkungen der feudalen Herrschaftsstrukturen der politischen, sozialen und ökonomischen Entwicklung immer stärker in den Weg stellten, sah man sich gezwungen, den Dysfunktionalitäten des feudalistischen Systems wirksam zu begegnen. Auf zwei Ebenen sollte vorerst die Enge und Unzulänglichkeit des Feudalismus überwunden werden:

1) Der sich stetig entfaltende Kapitalismus erzwang eine massenhafte - rechtliche wie ökonomische - Freisetzung von bisher feudal gebundenen Arbeitskräften, weshalb also zumindest die partielle Auflösung des feudalen Herrschaftsverbundes hingenommen werden mußte

(im Sinne der notwendigen Mobilität der Arbeitskräfte wurden Fluchtmöglichkeiten aus der patrimonialen Grundherrschaft vorgesehen);

2) Der absolutistische Staat wollte und mußte zentralistischer Machtstaat sein, weshalb er die Stände auch in ihrer Funktion als lokale Machtträger politisch zu enteignen begann.

Ad 1)
Erst mit dem einsetzenden Auflösungs- und Schwächungsprozeß der feudalen Einrichtungen ergab sich die Notwendigkeit, vermehrt institutionelle Träger gesellschaftlicher "Integration" vorzusehen. In räumlich-politischer Hinsicht wurde das Integrationsdefizit durch Auflösung der autonomen Machtbereiche der Feudalherren behoben, in sozialer Hinsicht aber wurde die Basis für noch größere Integrationsprobleme gelegt.

Die Tatsache, daß immer mehr Menschen sozusagen "frei" von feudalen Bindungen ihr Leben fristen konnten oder mußten, hat die Vorkehrungen gesellschaftlicher Kontrolle modifizieren lassen. Wo die Anpassung der Bevölkerung an die veränderten Verhältnisse sich nicht reibungslos oder in der gewünschten Richtung vollzog, wurde etwa mit gesetzlichen Maßnahmen gegen Bettelei und Landstreicherei sowie der Errichtung von Arbeitshäusern ("Zucht- und Werckhäuser") "nachgeholfen" (vgl. ADLER 1963 , S. 35 f)."Die Integration" gesellschaftlicher Randgruppen, wie des "herrenlosen und zahlreichen Bettlervolks", "sonstigen schlimmen Gesindels", "leichtfertiger Weibspersonen und Kupplerinnen", "trutziger Dienstboten", "unbändiger Handwercksburschen" (vgl. ebd., S. 35), in den kapitalistischen Arbeitsprozeß erfolgte also bereits im Zeichen staatlicher Zwangsmaßnahmen. "Heraus" aus dem feudalen Herrschaftsverband durfte nur heißen

"hinein" in die kapitalistische Abhängigkeit[1].

"Das Verbot von Zünften und Gilden beseitigte unter anderem auch die gewohnheitsrechtlichen Schranken der Nutzung und Ausbeutung der Arbeitskraft; der kleinbürgerlichen Subsistenzwirtschaft wurde die materielle Basis entzogen, die Kriminalisierung und Stigmatisierung von Vagabunden, Bettlern und städtischen Armen schafften die arbeitslose Armut als Lebensform ab". (RÖDEL/GULDIMANN 1978, S.33). Als einzige Alternative seine Lebensbedingungen zu reproduzieren sollte der ökonomische Zwang stehen, die Arbeitskraft als Lohnarbeiter auf dem sich bildenden Arbeitsmarkt anzubieten.

Die Grundherrschaft war ein Zwangsverhältnis gewesen, das auf gewaltvoller Aneignung und nicht auf Tausch basiert hatte. Im kapitalistischen Arbeitsverhältnis wurde fingiert, daß es auf freiem Tausch von "Äquivalenten" beruhe. Die so hergestellte individuelle Freizügigkeit der kapitalistischen Lohnarbeiter blieb freilich eine bloß formale, nur gewährt, um den Arbeitskräftebedarf für die kapitalistische Industrialisierung zu decken.

Ad 2)
Hatten die feudalen Produktionsverhältnisse eine Einheit von Produktion und Herrschaft beinhaltet[2], so mußten

---

1) Auch die sich schrittweise herausbildende "Armenpolitik" des Staates sollte diese Tendenz unterstützen, zielte sie doch darauf "vorkapitalistische Reproduktionsformen der Arbeitskraft zu zerstören" (RÖDEL/GULDIMANN 1978, S.33).

2) Die Inhaber der Grundherrschaften hatten sich obrigkeitliche Rechte, wie die der Gerichtsbarkeit, angeeignet, was die partikularistische Tendenz des Feudalismus zur Ausbildung von "Staaten im Staat" befestigte (vgl. HINTZE 197o, S. 21).

nunmehr die politischen Herrschaftsfunktionen der feudalen Grundherren durch neue Träger substituiert werden. Denn lokale politische Herrschaft war ja nicht aufgelöst oder abgeschafft worden, es hat vielmehr als Folge eines sozialen Kampfes nur ein Wechsel der "Eigentümer" stattgefunden. Die aus dem feudalen Herrschaftsfeld abgezogenen herrschaftlich-administrativen Funktionen sollten daher in der Folge durch den bürokratischen und militärischen Apparat des absoluten Monarchen wahrgenommen werden. Der Übergang von persönlicher zu anstaltlicher Form der Herrschaftsausübung vollzog sich damit (vgl. HINTZE 197o, S. 15).

Die absolutistische Staatsgewalt versuchte den lokalen Herrschaftsbereich der grundherrlichen Patrimonialgewalt aufzulösen, schrittweise sollten alle Verwaltungsinstanzen "verstaatlicht", Herrschaft somit entpersonalisiert werden. Die vollständige bürokratische Durchorganisierung des Staates auch in Form einer staatlichen Lokalverwaltung erfolgte in Österreich erst im Zuge der Staatsreform von 1749 (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, 1. Band, S. 48 und 78). Der österreichische Absolutismus ist im Vergleich zu anderen Ländern, wie etwa Preußen, relativ früh in ein bürokratisches Regierungssystem eingemündet. Dem politisch-administrativen System oblag immer mehr die Kompetenz gesellschaftlicher Steuerung.

Die Produktions- und Marktbedingungen der kapitalistischen Wirtschaftweise konnten in Österreich nur durch die politisch-administrative Gewalt des absolutistischen Staates geschaffen und gesichert werden. Beispielsweise wäre Industriearbeit auf bloß "freiwilliger" Basis in Manufakturhäusern zumindest anfangs viel schwerer zu verwirklichen gewesen als die staatlich dekretierte Zwangsarbeit in Arbeitshäusern, weshalb man in dieser Periode auch noch ventilierte, "fremde" Bettler zu industriellen Zwecken

nach Österreich zu importieren (vgl. ADLER 1903 , S. 35). Nicht nur daß die Arbeitsbedingungen in den Arbeitshäusern im Regelfall noch unerträglicher waren als jene in den privaten Manufakturen, stigmatisierten sie auch noch die Betroffenen. Insoferne schienen dann die schlechten Arbeitsbedingungen in privaten Werkstätten vergleichsweise immer noch "angenehmer" als die kriminalisierte bzw. stigmatisierte Existenz in Arbeits- oder Armenhäusern. So wurde letztlich der Verkauf der Arbeitskraft doch zum "üblichen" Sozialverhalten. Das Verhältnis von Lohnarbeit und Kapital konnte also nur durch staatlich-hoheitliche Zwangsmittel und die flankierenden Maßnahmen einer stigmatisierenden und kriminalisierenden Armenpolitik massenwirksam vorangetrieben werden.

Die kameralistische Staatspolitik intendierte und forcierte "moderne Machtstaatsbildung" auf zweifache Weise: Einerseits zielte sie darauf ab, die ökonomische Potenz des absoluten Fürsten zu steigern, andererseits wollte sie das selbe auf indirektem Wege erreichen, indem sie die Steuerkraft der Bevölkerung hob. Bei allen merkantilistischen Wirtschaftsabsichten standen in Österreich immer fiskalpolitische Erwägungen im Vordergrund. Der Zielvorstellung der Hebung des "allgemeinen Volkswohlstandes" kam also vor allem die Funktion zu, die konkreten Macht- und Bereicherungsambitionen des absolutistischen Herrschers bzw. der damals herrschenden Klassen zu legitimieren oder gar zu verdecken. Diese konkreten Interessen wurden daher zum allgemeinen Ziel des Staates und seiner Politik umstilisiert. Die staatliche Bürokratie hatte dabei eine wichtige Vermittlungs- und Integrationsfunktion zu erfüllen.

War die feudale Integrationswirkung - wenn überhaupt - nur im <u>lokalen</u> Nahbereich wirksam geworden, so waren nunmehr mit dem zentralistischen staatlich-bürokratischen Apparat

Integrationsmöglichkeiten großräumiger Natur geschaffen. Gesellschaftliche und räumliche Integration lagen fortan in den Händen der zentralistischen Staatsbürokratie. Integrationspolitik wurde in dieser historischen Periode vor allem als Politik der Zentralisation betrieben (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, 1. Band, S. 43 und 46); dazu zählten

- o die territoriale Zusammenfassung und Zentralisation der Behörden sowie
- o die "Germanisierungspolitik" der Bürokratie (Deutsch als Amts- und Unterrichtssprache, ebd.).

Zentralistische Staatsreformen sowie nationalistische Politik im Schul- und Universitätswesen bildeten das Gerüst der damals sicherlich noch recht primitiven "Integrations"-Bemühungen. Insgesamt sollten alle diese politischen Strukturreformen eine Basis für den notwendigen ökonomischen Fortschritt schaffen. Unter diesen Voraussetzungen wurde die Bürokratie zu einem wichtigen Gestalter der Wirtschaftspolitik.

Im Kampf gegen den Feudalismus kristallisierte sich schrittweise die bürgerliche Gesellschaft mit der ihr immanenten Wirtschaftsweise heraus, deren Voraussetzung unter anderem auch die "Freizügigkeit" des Individuums war. Für die kapitalistische Produktionsweise war diese "Freizügigkeit" eine wichtige Grundlage, für das politische Herrschaftssystem bedeutete sie freilich eine ziemliche Belastung. Postulativer Liberalismus und staatliche Repression sollten fortan zu zwei wichtigen Stützen der herrschenden Ordnung werden.

Die Angst vor einer möglichen Revolution inspirierte die "aufgeklärten" Monarchen zu notwendigen Reformen. Damit in Zusammenhang stehend muß auch der verstärkte Ausbau eines

ausgeklügelten Überwachungs- und Repressionssystems gesehen werden. Diese "Dialektik" von Reform und Repression sollte das absolutistische Regime noch über einige Zeit hinwegtragen.

Es scheint daher kein Zufall zu sein, daß die Einrichtung einer zentral organisierten staatlichen Polizei[1)] gerade in diese Zeit fällt (1789). Die totalitäre Seite des "aufgeklärten" Absolutismus äußerte sich also unter anderem auch in der zentralen Organisation der von der politischen Verwaltung auf der mittleren und obersten Stufe gänzlich getrennten Polizei.

Durch die Errichtung von Polizeidirektionen in allen Provinzhauptstädten reichte der Arm der Wiener Zentrale bis in alle Kleinstädte und Märkte der Monarchie. Wenn zuvor der "Staat" nur bis zu einem bestimmten Niveau der Gesellschaft "hinuntergereicht" hatte, d.h. daß er unter diesem nur mittelbar oder überhaupt nicht eingegriffen hatte, so war nunmehr ein staatlicher Zustand geschaffen worden, für den die unmittelbaren Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Untertanen als "Individuen" (und nicht mehr wie bisher als Kollektive oder Körperschaften) zunehmend bedeutsam wurden.

Der organisatorische Konstituierungsprozeß des modernen Staates hätte jedoch trotz aller "Konzentration der militärischen, bürokratischen und ökonomischen Herrschaftsmittel zu einer politischen Leistungseinheit" (HELLER 1971, S. 226) scheitern müssen, wenn nicht gleichzeitig auch die allgemeine Rechtszersplitterung und Rechtsunsicherheit behoben worden wäre. Eine "gebietsuniversale und zentral regulierte Vereinheitlichung des für die Staatsmacht relevanten Handelns" erfordert nämlich auch ein für das ganze Staatsgebiet geltendes "ius certum" (vgl. ebd., S. 231). Eine planmäßige, rationale Rechts-

1) In der Theresianischen Zeit hatte die Staatstheorie unter "Polizei" noch die "obrigkeitliche Regelung des gesamten bürgerlichen Lebens" im Dienste des "Glücks der größten Zahl" verstanden. In der Praxis war es aber auch damals um die Stabilisierung der Souveränität des Staates gegangen. Jedenfalls ließen sich zu dieser Zeit "Wohlfahrtsziel" und "Herrschaftsform" noch partiell vereinbaren. JOSEPH II. betonte zwar immer noch die Verpflichtung des Herrschers, dem Glück und Wohl seines Volkes zu dienen; das Allgemeinwohl definierte er aber ausschließlich nach eigenen Vorstellungen und nicht nach den Wünschen der Regierten. Alles sollte für, jedoch nichts durch das Volk geschehen. Die Sorge um die "salus publica", die von der aufklärerischen Staatstheorie zur ersten Pflicht des absoluten Fürsten erklärt wurde, diente nur noch zur Tarnung der Ausschaltung aller die Souveränität einschränkenden Machtfaktoren. Das "staatlich-fürstliche Autoritätsinteresse trat nun offen in Erscheinung (WALTER 1972, S. 119).

Dieser Wandel in der Staatsauffassung schlug sich folglich auch in der Organisationsstruktur der Verwaltung nieder:

> "Ist im 18. Jahrhundert 'Polizei' identisch mit dem Gesamtbereich der inneren Verwaltung, die es vor allem mit der Wohlfahrt des Gemeinwesens zu tun hat ..., so setzt sich mit dem Ende des 18. Jahrhunderts davon ein engerer Polizeibegriff ab, der 'Polizei' auf Gefahrenabwehr festlegt und von ihr verlangt, primär Sicherheit und Ordnung aufrechtzuerhalten, ihr aber keine umfassenden Wohlfahrtsfunktionen zuerkennt" (BLANK 1972, S. 319).

ordnung, eine relativ berechenbare, an generelle Normen gebundene Rechtssprechung und Verwaltung wurden zu einem besonderen Anliegen dieser historischen Periode, deren praktische Folge für Österreich das kodifizierte Straf- und Zivilrecht war. Kodifizierte Rechtssicherheit war durchaus ein Moment gesellschaftlicher Integrationspolitik. Die Integrationsschwierigkeiten dieser Periode äußerten sich in massiven Unsicherheiten der regierenden Kreise, die deshalb "Freizügigkeit" und gesellschaftliche Veränderung in Grenzen zu halten trachteten. Somit aber schien auch die Integrationsfähigkeit des politisch-administrativen Systems doch für einige Jahrzehnte hart an der Grenze ihrer Leistungskraft. Kämpfende Bauern, bewußter werdende liberale Bürgerinteressen, kleinbürgerliche Resistenz und schließlich auch noch das nach Befreiung drängende Industrieproletariat verunsicherten die bestehende Herrschaftsordnung, deren ideologisches Grundmodell die strikte Trennung von Staat und Individuum sein sollte. Ein neues Phänomen war, daß gesellschaftliche Interessen zunehmend organisiert auftraten. Angesichts all dieser realen Probleme hatte sich das politische und ökonomische Modell des Liberalismus kaum durchsetzen oder gar bewähren können. Staatliche Interventionspolitik und die deutliche Tendenz zu Zentralisierung, Konzentration und Monopolisierung haben die postulierten Ideale des Konkurrenzkapitalismus in der gesellschaftlichen

Praxis unterlaufen[1].

Aber auch in politischer Hinsicht mußten in zunehmendem Maße ökonomischer Besitz und politische Partizipation entkoppelt werden. Je mehr Schichten der Bevölkerung aber am politischen System beteiligt werden mußten, desto stärker formaldemokratisch reduziert wurde dieses. Die Möglichkeiten politischer Interessenartikulation wurden in formaler Hinsicht zwar erweitert, die Chancen ihrer realen Durchsetzung wurden davon aber nur marginal berührt. Die Vergatterung der Untertanen auf den herrschaftsmäßigen Status quo - auch eine Funktion gesellschaftlicher Integrationspolitik - mußte daher ständig subtilere Formen annehmen.

Die widersprüchlicher werdende Gesellschaft des ausgehenden 19. Jahrhunderts war immer schwerer bloß durch die traditionellen Institutionen zu integrieren. Vor allem die brutale Ausbeutung der menschlichen Arbeitskraft im kapitalistischen Arbeitsprozeß erzwang eine gesteigerte, kompensatorische Integrationsleistung des politischen Systems. Allein

---

1) Daraus wird ersichtlich, wie bewußt verzerrend und die Geschichte entstellend die Behauptung ist, der Markt wäre die einzige Alternative zur Bürokratie. Denn das Versagen oder Nichtgreifen der marktwirtschaftlichen Ordnung war wesentliche Voraussetzung für Staatsinterventionen und die damit notwendigerweise einhergehende Ausweitung des staatlichen Apparates. Die Gesamtzahl der Staatsangestellten, Diener und Arbeiter hatte 1828 43.600 (bei 15,5 Millionen Einwohnern), 1890 263.000, 1900 336.000 (bei 26 Millionen Einwohnern) betragen. Zwischen 1890 und 1900 hat die Zahl der Staatsangestellten um 27,4 % zugenommen, während die Bevölkerungszahl im selben Zeitraum nur um 9 % stieg (vgl. LEDERER 1910, S. 682). Die Zunahme der Beamtenschaft in Österreich in dieser Periode ist aber sicherlich nicht nur aus dem "objektiven" Grunde zunehmender Staatstätigkeit zu erklären. Vielmehr haben die gesellschaftspolitischen und nationalen Kämpfe die allgemeine gesellschaftliche Bürokratisierungstendenz noch zusätzlich verstärkt.

mit Militär, Polizei, Gerichten oder durch familiären Zwang war auf Dauer nicht der nötige Arbeitswille zu schaffen und vor allem zu erhalten. Was sich nicht "freiwillig" in die kapitalistische Arbeitswelt integrieren ließ, also "abwich" von den üblichen Verkehrsformen, wurde anstaltlich "verwahrt" oder "abgesondert", Gefängnisse und psychiatrische Anstalten sollten die Funktion der "Resozialisierung"wahrnehmen. Freilich ließ sich so das Problem der "Reproduktionsrisken" der Arbeitskraft nicht bewältigen. Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfähigkeit durch Alter oder Unfall schlossen den Verkauf der Arbeitskraft aus. Da nützte auch alle Motivation nichts mehr. "Arbeitslose Armut" in totale Institutionen zu verbannen, änderte nichts am Kernproblem. Und Ausbeutung und Elend der Arbeiterschaft waren so hart, daß alle Versuche der institutionellen Isolierung "arbeitsscheuen Gesindels" nicht verhindern konnten, daß sich die arbeitenden Menschen gegen ihre Lebenssituation und damit gegen das bestehende Herrschaftssystem aufzulehnen begannen. Die sozialen Konflikte, die sich aus dem widersprüchlichen kapitalistischen Produktionsprozeß ergaben, wurden zu einer eminenten Bedrohung der bestehenden politischen Ordnung. Bloß repressiv konnte dem Unmut in der Verweigerungsbereitschaft nicht mehr erfolgreich beigekommen werden. Einzelne Unternehmer erkannten die Situation rechtzeitig und versuchten zumindest für ihren Bereich die Verhältnisse zu "klären", indem sie in paternalistischer Weise Einrichtungen bereitstellten, die eine organisierte Bewegung der Arbeiterschaft verhindern sollten (z.B. Betriebskrankenkassen, betriebliche Pensionskassen, Werkswohnungen). Aber auch im staatlichen Bereich mußte "Integration" durch "staatliche Gewalt" um das Mittel der Sozialreform erweitert werden."Das für den reibungslosen Ablauf des Produktionsprozesses und die prekäre soziale Integration der bürgerlichen Gesellschaft bedrohliche Potential autonomer Organisationen der Lohnarbeiter konnte nur durch direkte Verbote oder durch die gesetzlich fundierte Vergesellschaftung der Reproduktionsrisiken, also durch Maßnahmen einer staatlichen Sozialpolitik, empfindlich geschwächt werden" (RÖDEL/GULDIMANN 1978, S. 37).

So wurde staatliche Sozialpolitik fortan zu einem zentralen Instrument integrativer Gesellschaftspolitik (vgl. S. 8 ff.).

Wenn man die großen politischen Lager des ausgehenden 19. Jahrhunderts untersucht, so zeigt sich, daß vor allem die christlich-soziale Bewegung sich zum Promotor integrativer Politik machte. Den Klassenkampf als Mittel der Gesellschaftspolitik lehnten sie in ihrer politischen Programmatik eindeutig ab, sie wünschten eine berufsständische Ordnung der Gesellschaft mit dem Ziel des Ausgleichs und der Harmonisierung der einander widersprechenden Interessen. Wie erfolgreich diese Politik letztlich war, zeigt sich unter anderem auch daran, daß die Arbeiterbewegung in ihrer Anfangsphase noch durchaus eine Partei des sozialen Konfliktes war und erst durch die sozialpolitischen Zugeständnisse des bürgerlichen Lagers sukzessive in den Staat und die bestehende Wirtschaftsordnung integriert wurde. Die gesellschaftlichen Erschütterungen durch den 1. Weltkrieg befestigten diesen Prozeß der Integration noch in institutionaler Hinsicht, indem verschiedene Gremien geschaffen wurden, die paritätisch aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzt wurden. Diese institutionalisierte Sozialpartnerschaft hat dann nach 1945 ihre Vervollkommnung erfahren.

Mit der Entwicklung der Massenkommunikationsmittel wurden dann auch neue Medien der Integration geschaffen. Was Schule und Kirche nicht bewerkstelligen konnten, sollte schließlich durch Massenmedien und Werbung erreicht werden können. Vorerst muß freilich noch kurz die Funktion der Schule des 19. Jahrhunderts Erwähnung finden. Denn Staat und Kirche stützten sich gemeinsam auf die Schule, "um die Reproduktion des für ihre Existenz notwendigen gesellschaftlichen Bewußtseins sicherzustellen" (GROSSMANN/WIMMER 1975, S. 159). Aus einer Rede Kaiser Franz Josefs vor

Lehrern wird ersichtlich, welche Rolle der Schule im Sinne einer umfassenden Herrschaftsintegration im ideologisch-bewußtseinsmäßigen Bereich beigemessen wurde:

> "Halten Sie sich an das Alte, denn dieses ist gut und unsere Vorfahren haben sich dabei gut befunden; warum sollten wir es nicht? Es sind jetzt neue Ideen im Schwunge, die ich nie billigen kann, nie billigen werde. Enthalten Sie sich von diesen und halten Sie sich an das Positive, denn ich brauche keine Gelehrten, sondern brave Bürger. Die Jugend zu solchen zu bilden, liegt ihnen ob. Wer mir dient, muß lehren, was ich befehle. Wer das nicht kann, oder mit neuen Ideen kommt, der kann gehen oder ich werde ihn entfernen" (SPRINGER 1863, S. 119 f.).

"Staatstreue" wurde zu einem Wert stilisiert, damit sich gesellschaftliche Integration auch in den Köpfen durchsetzen konnte. Was in der Schule ideologisch fundiert wurde, wird dann später real abgestützt durch die Erfahrung gesellschaftlicher Reform.

Dieses umfassende System gesellschaftlicher Integration hat über Jahrzehnte gewirkt. Dazu kam freilich noch die zweimalige Unterbrechung durch Kriege und die darauffolgende Phase des Wiederaufbaus, Perioden gesellschaftlicher Entwicklung also, in denen gesellschaftliche Integration zumeist leichter fällt, weil ein Außenfeind oder die gemeinsame Anstrengung des Wiederaufbaus desintegrativ wirkende Gegensätze leichter "vergessen" läßt.

3.2 "Modernisierte" Strategien gesellschaftlicher Integration

Die tiefgreifenden ökonomischen Krisen sowohl des 19. wie auch insbesondere jene des 2o. Jahrhunderts und die dadurch ausgelösten sozialen und politischen Erschütterungen haben allgemein erfahrbar gemcht, daß nicht von der Annahme ausgegangen werden kann,

> "daß die sich selbst überlassene Dynamik marktvermittelter Produktion, Distribution und Konsumtion in dem Sinne 'selbstregulativ' wäre, daß sie 'von selbst' einem stabilen Entwicklungspfad folgen würde" (OFFE 1975, S. 31).

Damit aber geriet die bisherige Grundannahme des bürokratisch-parlamentarischen Staates ins Wanken; es erwies sich eben als unrichtig, daß der Markt über solche "Selbstheilungskräfte" verfüge, die den Staat bloß dazu veranlaßten vereinzelt und am Rande reaktiv in das Marktgeschehen einzugreifen.

> "Mannigfaltige Vorleistungen und Stützungsaktionen des Staates sichern den ökonomischen Verwertungsprozeß, Regulierungsversuche zielen auf dessen zyklischen Verlauf, immer mehr gesellschaftliche Konfliktfelder und Problembereiche wurden in der Vergangenheit zum Gegenstand staatlicher 'policies'" (PRÄTORIUS 1977, S. 29).

Diese Einsicht in die unbedingte Notwendigkeit von Staatsinterventionen bedeutet aber deshalb noch keineswegs, daß der Staat seine konkreten Eingriffe so typisieren und kalkulieren kann, daß er die geforderte Stabilität des Wirtschaftsprozesses auch tatsächlich realisieren kann. Es kommt also in dieser Situation ganz wesentlich darauf an, die Möglichkeiten von Maßnahmen so zu erweitern, so daß zumindest mit einer dieser Maßnahmen das gewünschte Ziel erreicht wird. OFFE zieht hier LUHMANNs systemtheoretisches

Konzept heran, demnach in einer solchen "komplexen" Situation paradoxerweise nur noch auf dem Weg über Erhaltung von "Sicherheit gewonnen werden (kann)" (LUHMANN 197o, zit. n. OFFE 1975, S. 32). Eine "Vermehrung" der Maßnahmen und Wege hilft die partikularen Störfaktoren reduzieren. In diesem Sinne bedeutet "Integration" daher eine systematische "Erweiterung des Variationsbereiches möglicher Resultate" (ebd., S. 33). Hier hat eine Methode Eingang gefunden in die gesellschaftspolitische Steuerung, die analog zur militärstrategischen "overkill"- Kapazität verfährt, um für den krisenhaften Ernstfall noch über Reserven zum Eingriff zu verfügen.
Es ist naheliegend - im Anschluß an den vorangegangenen Abschnitt-darauf hinzuweisen, daß gesellschaftspolitische Integration, wie wir sie hier diskutieren, eben tatsächlich keine neue Strategie staatlichen Handelns darstellt. Vereinheitlichung des nationalstaatlichen, rechtlichen und monetären Systems, Errichtung sozialer, politischer und technischer Verkehrssysteme etc. "erweiterten" bereits im 18. und 19. Jahrhundert den Alternativenspielraum der damals herrschenden Klassen. All dies diente, laut OFFE, dazu,

> "den Horizont von Handlungsmöglichkeiten, eben bürgerliche Freiheit, dadurch zu potenzieren, daß räumlich oder sachlich seperate Regelungen miteinander verknüpft werden, ohne doch von sich aus die konkrete Weise der Nutzung dieser Freiheit zu präjudizieren" (ebd., S. 35).

Wenn auch schon relativ früh derartige Optionserweiterungen für die politische Strategie kapitalistischer Staaten angestrebt wurden, so gestalteten sie diese doch nicht durchgehend. Die übliche Politik bis in die sechziger Jahre unseres Jahrhunderts setzte vielmehr punktuell an: Für bestimmte Gruppen sollten zumeist ad hoc ganz bestimmte Ziele erreicht werden. Wenn aber mit dem vorliegenden sehr

eng ansetzenden politischen Instrumentarium das gesteckte Ziel nicht erreicht wurde, so ergaben sich nur wenige Korrekturmöglichkeiten, im Gegenteil, das politisch-administrative System hatte es dann mit vorher nicht einkalkulierten Folgeproblemen zu tun. Nicht-integrative Gesellschaftspolitik erscheint zumeist als ad-hoc-Schutzpolitik. Die im vorangegangenen Abschnitt skizzierte Form der Sozialpolitik ist dafür ein gutes Beispiel (vgl. S. 8 ff.und 5o f.). Aber auch das den Agrarsektor besonders in den fünfziger Jahren so prägende Instrument der Subventionspolitik entspricht diesem traditionellen Politiktypus, der sich erst im Zuge des "Strukturwandels" im Laufe der sechziger Jahre einem eher integrativen Politiktypus anzunähern begann. An dieser spezifischen Veränderung des politischen Instrumentariums wird der Versuch sichtbar, "einen ehemals bäuerlich strukturierten Agrarsektor in eine kapitalistisch-industrielle Ökonomie" zu integrieren, wobei sich allerdings zeigte, daß der politische Steuerungsprozeß "die ökonomischen, sozialen, regionalen und ökologischen Folgeprobleme dieser Integration" nicht wirklich in den Griff bekam. Das agrarpolitische Instrumentarium (Marktlenkung, Preispolitik, betriebliche Förderungspolitik) versagt und zeitigte unbeabsichtigte Folgewirkungen (strukturelle Überschußproduktion, zunehmende Einkommensdisparitäten usw.). Im agrarpolitischen Bereich wurde der Widerspruch zwischen traditioneller und integrativer Gesellschaftspolitik besonders manifest, weil mit den Mitteln traditioneller Politik versucht wurde, die Fehlentwicklungen integrativer Politik abzudecken. An diesem gesellschaftlichen Sektor wird auch deutlich, daß der Übergang zu integrativer Politik nicht wirklich vollzogen worden war, denn sonst hätte ein Arsenal politischer Instrumentarien bereitstehen müssen, das auf eine Vielzahl von Problemlagen und deren Bewältigung vorbereitet hätte. So aber entstanden quasi unkontrolliert viele "neue" zu bewältigende Infrastruktur- und Sozialprobleme. Gerade die österreichische Agrarpolitik ist ein gutes Beispiel für den reaktiven Politiktypus, der sozusagen immer nur im nachhinein auf ad-hoc-Forderungen einzelner Gruppen reagiert.

In diesem Zusammenhang stellt sich aber auch die zentrale Frage, wo die relevanten Restriktionen eines optimalen längerfristigen staatlichen Planungsprozesses nun tatsächlich liegen, in den "Ungewißheiten" des ökonomischen Prozesses oder in der Unsicherheit und mangelnden Sensibilität des politischen Systems selbst? Hier gewinnt die Bürokratieproblematik als "black box" an Bedeutung. Denn es erscheint mehr als zweifelhaft, ob der traditionelle bürokratische Apparat überhaupt funktional sein kann für integrativ-gestaltende Politik.[1] Wesentliche Voraussetzung integrativer Politik ist ein effizienter Entscheidungsverbund, denn nur über diesen können störende Konkurrenzsituationen, Unsicherheiten, Reibungsverluste und alle anderen Störfaktoren im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß minimiert werden.

Die verbesserte Kalkulation der Zukunft konnte jedenfalls, wie es das Beispiel der BRD sehr krass vermittelt, durch die technokratische Reorganisation der politisch-administrativen Entscheidungsprozesse nicht einmal auf der Ebene der Problemfindung wirklich befriedigend gelöst werden.

---

1) In der BRD hat sich hier auch im Laufe der Planungsdiskussion eine starke Beschäftigung mit den staatsorganisatorischen Voraussetzungen der Planung ergeben, die aber, das muß man heute zu Ende der siebziger Jahre feststellen, - trotz reger Reformaktivitäten in diesem Bereich, die zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung pendelten (Mehrjährige Aufgaben- und Finanzplanung, Superministerien, Gebiets- und Funktionalreform etc.) - eigentlich sehr wenig gefruchtet hat (vgl. Verwaltung in der Demokratie, Ländervergleich, Wien 1975, S.3o ff.) Die Rezession und Krise seit 1975 ist zumindest ein schwer zu widerlegender empirischer Beleg für diese Behauptung.

Aber auch für Österreich läßt sich diese technokratische Versagen illustrieren: Ende der sechziger Jahre wurde in Österreich die Arbeitsmarktpolitik einer umfassenden Reform unterzogen. Das Arbeitsmarktförderungsgesetz 1969 signalisierte den Übergang von reaktiver zu aktiver Politik. Hatte bis 1969 eine Arbeitsmarktpolitik bestanden, in der es vor allem um die Einkommenssicherung für den Fall der bereits eingetretenen Arbeitslosigkeit ging, so geht es seit 1969 auch um die vorsorgende Sicherung der Beschäftigung über eine aktive Gestaltung des Arbeitsmarktes. In diesem Sinne wurde Arbeitsmarktpolitik zu einem integralen Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Der Übergang von der eher sozialpolitisch orientierten reaktiven Arbeitsmarktpolitik zur eher wirtschaftspolitisch orientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik vollzog sich noch in einer Phase, in der das Problem einer Massenarbeitslosigkeit überwunden schien. Vollbeschäftigungspolitik als integrierendes Moment war zu dieser Zeit keineswegs ein Problem, die Bestrebungen richteten sich vor allem auf die optimale Verteilung der personellen Ressourcen, um kontinuierliches Wirtschaftswachstum in struktureller Hinsicht zu gewährleisten. Das Schwergewicht der Interventionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegt zweifelsohne auf der Arbeitsangebotsseite (Informationsverbesserung, Erhöhung der beruflichen und regionalen Mobilität der Arbeitskraft). Hier muß eine deutliche Interventionsasymetrie sowohl auf programmatischer wie auch auf der Ebene der arbeitsmarktpolitischen Instrumente konstatiert werden (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, Bd. 5,Wien 1977 S. 48).

Das Arbeitsmarktförderungsgesetz 1969 in seiner mehrmals novellierten Fassung sieht folgendes Steuerungsinstrumentarium vor:

- o Berufsberatung, Vermittlung von Lehrstellen und sonstigen Ausbildungsplätzen;
- o Arbeitsvermittlung;
- o arbeitsmarktpolitische Förderungsmaßnahmen.

Der erste und der zweite Punkt stellen an sich keine Neuerung im Sinne aktiver Arbeitsmarktpolitik dar. Allerdings wurde die Abwicklung dieser durchaus traditionellen Arbeitsmarktverwaltungsaufgaben im Zuge der Installierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik grundlegend umgestaltet. Ziel dieser Reform war es, die Dienststellen der Arbeitsmarktverwaltung auf Kundendienstorganisationen ("Arbeitsmarktservice") umzustellen.

Traditionelle und aktive Arbeitsmarktpolitik lassen sich voneinander folgendermaßen abgrenzen:

Traditionelle Arbeitsmarktpolitik	Aktive Arbeitsmarktpolitik
o Berufsberatung o Arbeitsvermittlung o Arbeitslosenversicherung	in der Form des Arbeitsmarktservice o arbeitsmarktpolitische Förderungen

Die Ausgaben, die im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik getätigt wurden, beliefen sich im Jahre 1974 auf:

Aktive Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsmarktservice, Förderungsprogramme)		Traditionelle Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosenunterstützung, Kurzarbeiterunterstützung)	
abs. in 1.000 S	rel.	abs. in 1.000 S	rel.
821,6	1oo	1.47o,2	178,9

Gemessen mit einem monetären Indikator für die Gewichtung der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente zeigte sich, daß selbst zur Zeit der Hochkonjunktur die Ausgaben im Bereich der traditionellen sozialpolitisch orientierten Arbeitsmarktpolitik diejenigen der aktiven Arbeitsmarktpolitik weit übertrafen. Was sich schon im Jahre 1974 deutlich abzuzeichnen begann, sollte sich in den darauffolgenden Jahren noch stärker zu ungunsten der aktiven Arbeitsmarktpolitik verschieben. Der relativ größte Teil der Arbeitsmarktmittel wurde zur Qualifikationsanpassung des Arbeitskräftepotentials an die Bedürfnisse der Wirtschaft aufgewendet. Demgegenüber ist der Aufwand zu Steuerung des Arbeitsangebotes in konjunktureller, saisonaler, regionaler und struktureller Hinsicht relativ gering gewesen (vgl. ebd., S. 65).

Die österreichische Arbeitsmarktpolitik war zu einem überwiegenden Teil eine Steuerung der Quantität, Qualität und Bewegung des Arbeitskräftepotentials mit dem Ziel, dadurch die jeweils gegebenen Kapitalverwertungsbedingungen zu erhalten oder zu verbessern. Die Steuerungsmaßnahmen beschränkten sich darüber hinaus noch auf den Typus monetärer Anreize, der aber keineswegs genügen kann, will man die Instabilitäten und Disparitäten des privatwirtschaftlich-kapitalistisch gesteuerten Wirtschaftsprozesses hintanhalten.

Die Evaluierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz von 1969 wurde im Rahmen einer im Auftrag des Bundeskanzleramtes durchgeführten Verwaltungsstudie am Beispiel der Bewältigung/Nichtbewältigung der regionalen Disparitäten durchgeführt. Resümee dieser Fallstudie ist, daß die politische Intervention zum Zweck der Kompensation vorhandener regionaler Disparität und zur Hintanhaltung weiterer dispari-

tärer Auseinanderentwicklungen peripherer und zentraler Regionen weitgehend ineffektiv ist . Der dominante Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik gilt der Förderung der beruflichen Mobilität. Allerdings muß in diesem Zusammenhang festgehalten werden, daß die Ausgaben für Arbeitsmarktausbildung regional so verteilt sind, daß periphere Regionen überproportionale Anteile erhalten. Trotzdem kann dieser Mitteleinsatz das grundlegende Problem nicht lösen, daß sich die ökonomischen und damit die soziopolitischen und kulturellen Verhältnisse in einer privatwirtschaftlich- kapitalistischen Wirtschaft regional krisenhaft und mit dem Grundsatz der Gleichheit und dem Recht auf menschenwürdige Arbeits- und Lebensverhältnisse unvereinbar auseinanderentwickeln. Die diesem Problem gewidmeten Instrumente, die das Arbeitsmarktförderungsgesetz "Arbeitsbeschaffungsprogramm" nennt, tragen zum Großteil diesen Namen zu unrecht. Das einzige Instrument, das als Maßnahme zur Steuerung des strukturellen und regionalen Arbeits(platz)angebots bezeichnet werden kann, ist qualitativ und quantitativ unwirksam. Die Hauptursache für das weitgehende Versagen der politischen Intervention auf das Problem der regionalen Disparität ist jedoch nicht der Ineffektivität der Instrumente einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, sondern ihrem Nichtvorhandensein zuzuschreiben. Steuerungsformen, die das Problem der regionalen Disparität lösen können sollen, können letzlich nur solche sein, die an den Ursachen dieser Disparität ansetzen, nämlich an der Autonomie der Unternehmer, ihre Standorte allein auf Grundlage einer privatwirtschaftlich-monetären Kosten- und Rentabilitätsrechnung wählen zu können. Dies kann letztlich nicht anders geschehen als dadurch, daß durch solche politische Interventionen sowohl diese Autonomie als auch die Dominanz dieses Kalküls durch eine gesellschaftliche Wert- und Bedarfsrechnung ersetzt wird (vgl. ebd., S. 154 ff. und S. 111 f.).

Am Beispiel der österreichischen Arbeitsmarktpolitik läßt sich also durchaus nachvollziehen, daß die abstrakten Ziele planender Politik, aktiv, umfassend, simultan, koordinierend, voraussehend und längerfristig zu sein, aufgrund der politischen und ökonomischen Interessenskonstellationen weder auf programmatischer, noch auf organisatorischer oder instrumenteller Ebene wirklich herstellbar war. Es scheint demnach nicht so zu sein, daß der Aktionsradius des Staates durch die arbeitsmarktpolitischen Instrumente des Arbeitsmarktförderungsgesetzes 1969 erheblich erweitert werden hat können. Daß es dennoch gelungen ist, die Arbeitsmarktsituation in Österreich im großen und ganzen gut zu bewältigen, dürfte auf andere - wohl mehr informelle - Mechanismen der Intervention, Steuerung und Konsensfindung rückführbar sein, jedenfalls nur marginal auf die Formveränderung staatlicher Arbeitsmarktpolitik.

Wir haben zuvor einige Male auf die Asymmetrie der aktiven Arbeitsmarktpolitik hingewiesen. Diese Asymmetrie entspricht letztlich dem Integrationsprinzip, wie wir es anfangs im Sinne der "Erweiterung von Optionen durch Beseitigung von Partikularismen" (OFFE, 1975. S. 43) diskutiert haben. Wird nämlich die schützende Statuspolitik z.B. für Frauen oder Bauern aufgegeben, und wird stattdessen der Versuch unternommen, etwa Ehefrauen oder "umgeschulte" Bauern an die Kreisläufe des Kapital- und Arbeitsmarktes anzuschließen, so ist dies als Absicht "integrativer Gesellschaftspolitik" zu werten, die darauf zielt, "nicht Status zu schützen, sondern die Modalitäten, unter denen Status - ... - in Frage gestellt wird, zu regeln" (ebd. S. 44). Gesellschaftliche Statussysteme sollen systematisch in Verhandlungssysteme übergeführt werden. Negative Folge einer solchen Art von Integrationspolitik ist die "Wegmodernisierung" subventionsbedürftiger Branchen und Regionen, aber auch "schwacher" Berufsgruppen.

4. Staatliche Organisation als Barriere integrierender Politik? Zur Funktion bürokratischer Selektivität im Sozialstaat

4.1 Die Verwaltung des Wohlfahrtsstaates

Max WEBERs Bürokratietheorie zeichnet sich durch eine positive Überschätzung der bürokratischen Organisationsform aus. WEBER bewunderte die "technische Überlegenheit" der bürokratischen Organisation gegenüber allen nichtbürokratischen Formen der Verwaltung. Bürokratisierung und Rationalisierung der Gesellschaft waren für ihn Synonyme. Bürokratie galt WEBER als Mittel zur Versachlichung der menschlichen Beziehungen. In der Bürokratie sah er einerseits die Chance, die menschlichen Möglichkeiten zu steigern, andererseits aber erblickte er hier auch ein umfassendes Disziplinierungsinstrument, das die Freiheit der Menschen bedrohe (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 1. Teilbericht, 1. Bd., S. 281 ff.). Fortschritt bedeutete Bürokratie insofern, als sie die traditionellen Herrschaftsformen des Feudalismus außer Kraft setzte (vgl. S.39 ff).Nur, WEBERs "ideale" Bürokratie wurde nirgends realisiert. Die reale Entwicklung der Bürokratie verlief ganz anders, durchaus so nämlich, daß sie in Frage gestellt werden kann und auch muß. Am Beispiel des Sozialstaates läßt sich Funktionalität/Dysfunktionalität des bürokratischen Systems diskutieren.

Um nun die bürokratischen Beschränkungen wohlfahrtsstaatlicher Politik zu erfassen, müssen in erster Linie die schon im wohlfahrtsstaatlichen Funktionsmodus selbst angelegten Verzerrungen und Dysfunktionalitäten aufgespürt werden. Hier sollen bewußt jene Beschränkungen wohlfahrtsstaatlicher Politik ausgeklammert werden, deren Ursachen

im ökonomischen System selbst begründet liegen.

Vorweg kann folgendes gesagt werden:

- Von Bedeutung ist in unserem Zusammenhang sicherlich, daß die Entscheidungs- und Vollzugsstrukturen des wohlfahrtsstaatlichen Systems in den vergangenen Jahren gleichsam "naturwüchsig" entstanden sind. Dieses planlose "Wachsen" ist aber nur in den seltensten Fällen auch evaluiert und von organisatorischen Konsequenzen begleitet worden. In der Terminologie der Planungswissenschaft heißt das, daß sich die Organisationsentwicklung im Wohlfahrtssektor vor allem durch eine "Politik des Fortwurstelns" (muddling through) auszeichnet. Eine der seltenen Ausnahmen von dieser administrativen "Regel" bildet die österreichische Arbeitsmarktverwaltung, die bereits am Ende der sechziger Jahre einer planvollen Reorganisation unterzogen wurde und deren Reform als stetiger Veränderungsprozeß praktiziert und regelmäßig wissenschaftlich evaluiert wird. Das heißt aber natürlich nicht, daß sie es auch geschafft hätte, eine "integrierende" Politik zu machen (vgl. S. 57 ff.).

- Die Funktionalität des bürokratisch-administrativen Systems wird in Österreich nach wie vor nur selten und in Ausnahmefällen einer wissenschaftlichen Evaluierung unterzogen. Die Kluft von Anspruch und Wirklichkeit der politischen Institutionen des Wohlfahrtsstaates läßt sich folglich auch nur mangelhaft empirisch belegen. Mit dieser Schwierigkeit hat daher auch die vorliegende Arbeit zu kämpfen.

  Der Anspruch des marktbestimmten Wohlfahrtsstaates, ein selbstregulatives System zu sein, demnach bestehende oder neu auftretende soziale Problemlagen jeweils

politisch-administrativ "abgeschöpft" und einer Lösung zugeführt werden, müßte an den faktischen administrativen Erfolgen bewertet werden. Im Modell wird gewissermaßen eine Automatik unterstellt, nach der Phase für Phase soziale Probleme behoben und letztlich die lückenlose Versorgung der gesamten Bevölkerung sichergestellt werden kann. Jedoch erweisen sich die Lücken im wohlfahrtsstaatlichen System als hartnäckiger, als man dies je anzunehmen wagte (vgl. S.83ff.).

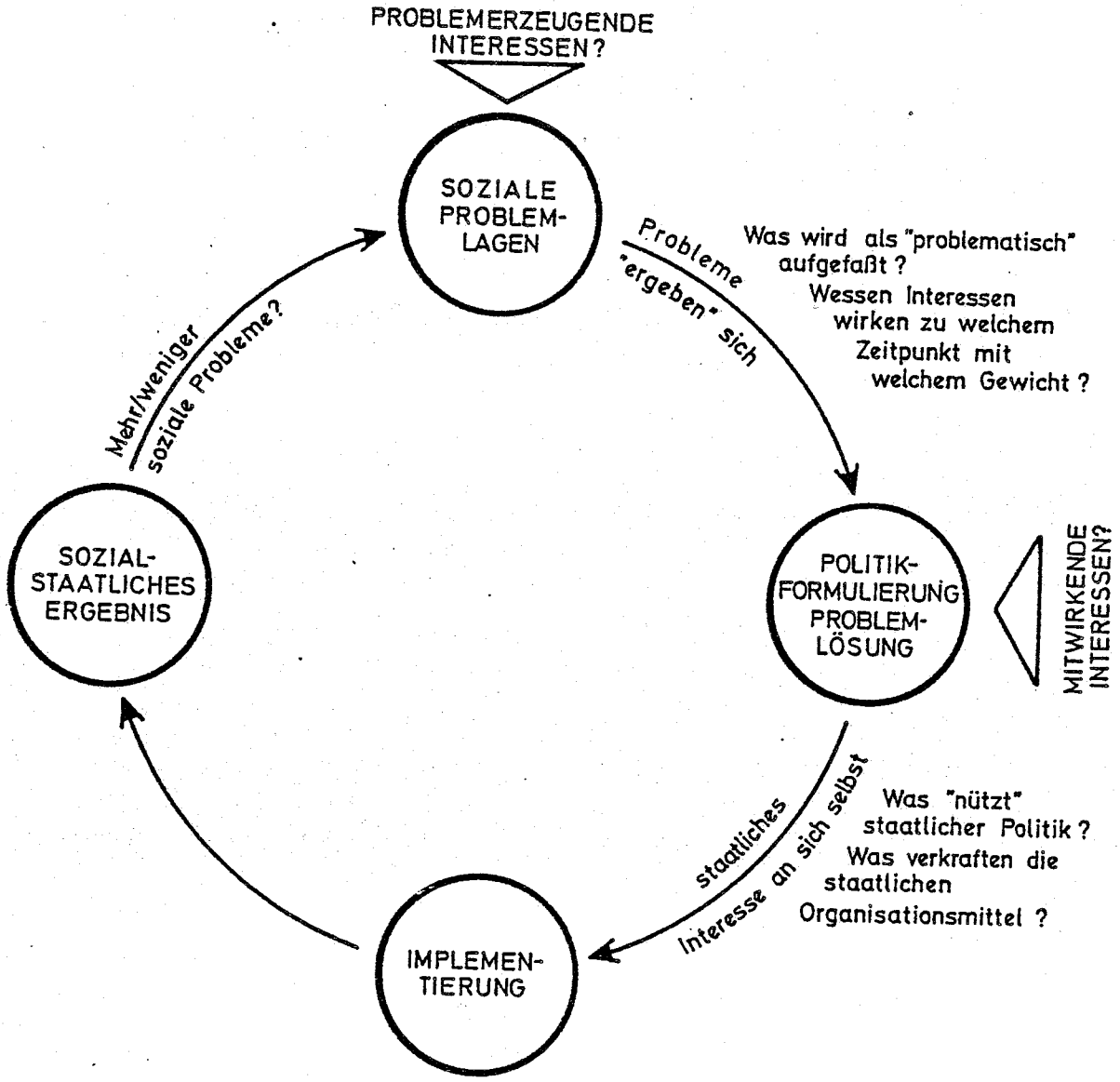
Wohlfahrtsstaatliche Demokratie als politische Modifikation des "reinen" marktwirtschaftlichen Systems muß also den sich aus dem Versagen des Marktes "ergebenden" sozialen Problemlagen und Defiziten mit politisch-administrativen Lösungen abhelfen. Staatliche Verwaltung wurde immer mehr zur zentralen Koordinierungs- und Steuerungsstelle. Problemwahrnehmung, offene Thematisierung und Festlegung von Prioritäten durch die staatliche Verwaltung bestimmen daher im konkreten Ausmaß und Richtung wohlfahrtsstaatlich legitimierter Konfliktbalancierung. Eine Unzahl formeller wie informeller Mechanismen steuert, was, wann und wie politisch-administrativ bewältigt wird.

In der Analyse der wohlfahrtsstaatlichen Politik ist es daher sehr wesentlich, die offiziellen Entscheidungskanäle auf inoffizielle oder nur offiziöse Einflußlinien zu überprüfen. Denn in großen Bereichen des Wohlfahrtssektors gerät die staatliche Bürokratie gewollt oder auch ungewollt in Abhängigkeit von den organisierten Interessenverbänden und den dahinter stehenden ökonomischen Interessen. Darüberhinaus stellt sich aber auch noch eine andere Schwierigkeit: Spätestens mit den Arbeiten von BACHRACH/BARATZ ist es klar, daß Politik nicht nur über Entscheidungen der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Akteure realisiert wird, sondern daß auch

Nicht-Entscheidungen zu einem beträchtlichen Ausmaß die gesellschaftliche Realität gestalten (vgl. BACHRACH/BARATZ 1970).

In diesem Zusammenhang stellt sich daher die Frage nach der "Autonomie" des politisch-administrativen Systems, die im folgenden diskutiert werden soll:

Abb. 1: Entstehung und Bewältigung sozialer Problemlagen



Weil das wohlfahrtsstaatliche Modell bisher wesentlich unter der Annahme operierte, die gesellschaftlichen Verhältnisse laufend zum "Besseren" zu wenden, muß im Rahmen der vorliegenden Arbeit diese a priori "positive" Unterstellung auch mit den häufig verdrängten "negativen" Aspekten kontrastiert werden.

Interessant sind daher die Ursachen sowie das Spektrum der politischen Thematisierung sozialer Probleme: Was nötigt also konkret den Sozialstaat und seine Repräsentanten, etwa "die Probleme des Kapitals zu seinen eigenen zu machen und als solche zu bearbeiten - statt sie einfach zu ignorieren und den Anpassungszwängen des Marktes zu überlassen" (OFFE 1975, S. 164). Anhand eines aktuellen österreichischen Beispiels gefragt: Warum hat sich die (sozialdemokratische) Regierung für die Etablierung von Kernkraftwerken starkgemacht, warum hat sie dieses Geschäft nicht der Atomindustrie und ihren Absatz- und Verwertungsstrategen überlassen? Kernkraftwerkspolitik agierte im Kleid der Arbeitsmarktpolitik, um solcherart in der politischen Prioritätenskala des Wohlfahrtsstaates hochzurutschen. Geredet wurde über Arbeitsplatzsicherung, nicht aber über die Sicherung ökonomischer Absatzinteressen, um die es doch schließlich auch ging und geht.

Ein Politikbereich, der so stark persönlicher Erfahrungsfähigkeit enthoben ist, kann leicht zur Hülse werden, die mit solchen politischen Inhalten aufzufüllen ist, von denen man mit Recht annehmen kann, daß sie der Bevölkerung nahegehen und ihr deshalb auch vorstellbar erscheinen. Angst vor Arbeitsplatzverlust ist ein "konkretes", unmittelbar vorstellbares Gefühl; Angst vor Umweltbelastungen oder atomarem Risiko ist ein sehr abstraktes, zudem noch in der Zukunft oder bloß in der Phantasie an-

gesiedeltes Angstgefühl. Die Aktualisierung oder Verdrängung menschlicher Ängste und Bedürfnisse ist somit zu einem zentralen politischen Steuerungsinstrument geworden.

In diesem Zusammenhang ist das Ergebnis des Volksentscheides vom 5. November 1978 ein erstaunliches politisches Faktum, die Ablehnung der Nutzung der Kernkrafttechnologie als politischer Durchsetzungserfolg relativ unorganisierter Bevölkerungsgruppen gegenüber mächtigen Großinstitutionen sowohl ökonomischer wie auch politischer Provenienz zu sehen. Sicherlich waren diffuse Gefühle, wie Angst, Skepsis und Mißtrauen die treibenden Motive für die Ablehnung atomarer Technologie. Nur hat sich die Bevölkerung in der "Bewertung" ihrer Ängste gleichsam "selbst" bestimmt und sich diese von "außen" bzw. "oben" nicht vorgeben lassen. Diese Aussage muß freilich sowohl in regionaler wie auch sozialer Hinsicht differenziert und eingeschränkt werden. Ohne Zweifel hat Angst vor Arbeitsplatzverlust, wie sie von den Kernkraftbefürwortern thematisiert worden war, vor allem die Kernschichten der in den Agglomerationszentren lebenden Arbeiterschaft in das Befürworterlager getrieben. Diese subjektive Präferenz für Arbeitsplatzsicherung ist durchaus verständlich, nur die Taktik der Atomkraftbefürworter ist zu verwerfen. Von dieser Seite wurden nämlich bewußt existenzielle Sorgen der auf die Arbeit ihrer Hände angewiesenen Bevölkerungsschichten in einer Weise ins Spiel gebracht, die mehr als verwirrend und verunsichernd wirkte. Ebenso wurde das Vertrauen und die Loyalität der Arbeitnehmer gegenüber der Gewerkschaft genutzt, indem mit der die Realität bewußt verzerrenden propagandistischen Gleichung "Atomare Technologie = Arbeitsplatzsicherung" gearbeitet wurde. Daß solcherart kaum richtig oder manchmal sogar bewußt falsch informierte Arbeitnehmer ihren gewerkschaft-

lichen Vertretern Glauben schenkten und sich für die atomare Großtechnologie mobilisieren ließen, kann also nicht verwundern.

Wenn das atomare Kapitel, wie es vorderhand scheint, nunmehr in Österreich auch politisch erledigt ist, so interessiert nach wie vor die eingangs gestellte Frage: Warum haben der Staat und die ihn bestimmenden politischen Kräfte die Kernkrafttechnologie mit derartiger Vehemenz thematisiert und dafür alle zur Verfügung stehenden Mittel mobilisiert? OFFE bietet ein Modell der politischen Thematisierung gesellschaftlicher Probleme an, dem er die zentrale Annahme zugrundelegt, daß staatliche Politik keinesfalls die Probleme des Kapitals oder der abhängig Arbeitenden erledigen will, sondern daß solche Lösungen immer nur "als Nebenresultat einer Anstrengung auftauchen, die von sozialökonomischen Prozessen induzierten 'Binnenprobleme' des Staates mit der Struktur seiner Organisationsmittel vereinbar, d.h. verwaltbar zu machen" (OFFE 1975, S. 171).

Unser Beispiel der Kernkraftwerkspolitik wieder aufnehmend, hieße das nichts anderes, als daß dieser Art von Großtechnologie auch ein spezifisches gesellschaftspolitisches Herrschaftskonzept entspricht, das einzelnen politischen Akteuren oder Machtgruppen als "Nebenresultat" durchaus gelegen kommen mag. Wir folgen DICKSONs These, daß "technology plays a political role in society, a role intimately related to the distribution of power and the exercise of social control" (DICKSON 1974, S. 1o). Auf unser Problem bezogen läßt sich folgern, daß Mißtrauen gegenüber Großtechnologie wesentlich mehr bedeutet als bloße Skepsis gegenüber dieser Technologie im engen technischen Sinn. Dieses Mißtrauen erfaßt, da nun technologische Entwicklung ein eminent politischer Prozeß ist,

die gesamte gesellschaftliche und politische Organisation. Wenn man nun feststellen muß, daß Mißtrauen gegenüber Großtechnologien wächst, so heißt dies auch einzubekennen, daß große Teile der Bevölkerung für sich begonnen haben, soziale Kosten-Nutzen-Überlegungen anzustellen, mit der Einsicht, daß "the many social benefits which technology has helped to bring about are being increasingly counterbalanced by the social problems associated with its use" (DICKSON 1974, S. 9).

Und gerade am Beispiel der Kampagne zur Volksabstimmung über Zwentendorf wurde sichtbar, wie sehr manche Kreise bestrebt waren, diese im Kern politische Frage als ausschließlich technisch kompliziertes Problem zu fassen, um es der individuellen Verantwortung zu entziehen und dem technokratischen Sachverstand vorzubehalten. Das Volk wurde als unmündig und unfähig dargestellt, der technokratische Sachverstand - den es nun leider in dieser Einmütigkeit und Eindeutigkeit nicht gab - wurde als technischer Exekutor der politischen Grundfrage gewünscht. Tendenziell wurde also von manchen Medien und manchen Interessengruppen die Aufhebung der Demokratie geübt. Eine Vorahnung in Sachen Totalitarismus wurde für einige Wochen in Österreich spürbar. Der Ansatz von DICKSON, die technologische Entwicklung als politischen Prozeß zu verstehen, ließe sich am Beispiel "Zwentendorf" hervorragend empirisch belegen. Der gesamte Meinungsbildungsprozeß in Sachen Atomstrom in den Parteien und Interessenvertretungen (hier vor allem im ÖGB) sowie in den parlamentarischen Ausschüssen wäre eine Analyse wert.

Jedenfalls wurde ganz offensichtlich unter Beweis gestellt, "how contemporary technology tends to accentuate and reinforce class divisions and inequality rather than remove them. Those who lack sufficient resources to make use of

available technology are placed at a permanent disadvantage ... Far from being the great democratizer that was to bring equality to all, technology has become yet one more means by which one social class maintains supremacy over another. The more sophisticated that technology becomes, the greater is this effect" (DICKSON 1974, S. 29 f.).

Da jeder gesellschaftlichen Organisations- und Produktionsweise eine spezifische Technologie entspricht, kann auch mit Recht angenommen werden, daß "the dominant forms of social organizations and control, under the mask of an appropriate ideology, became built into the technology of the time" (ebd., S. 64). Atomare Großtechnologie und zentralistische, autoritär und hierarchisch strukturierte Großorganisationen sind also durchaus Phänomene, die einander wechselseitig bedingen. Dieser Zusammenhang muß gesehen und als solcher erkannt werden, denn nur so kann man die Frage in den Griff bekommen, warum sich der ÖGB so vordergründig mit der Atomlobby assoziiert hat. Das Bedürfnis nach gesellschaftlicher Kontrolle ist es also, das die Verwalter der Macht in den zentralistischen Großapparaten, wie ÖGB und Industriellenvereinigung, für die atomare Technologie hat kämpfen lassen. Die in Österreich dominante politisch-bürokratische Symbiose mit den formulierten Interessen hat die sozialistische Regierung fast unmerklich in die Atomfront rutschen sie zum politischen Kämpfer für die atomare Großtechnologie werden lassen, obwohl dies nicht unmittelbar ihrer politischen Interessenlage entspricht. Die Kernkraftwerkspolitik zum primären und direkten Nutzen der multinationalen Großkonzerne hat als "Nebenresultat", wie OFFE sagt, eine Perpetuierung der ungerechten zentralistischen Großorganisationsweise im Gefolge.

Für den Prozeß der politischen Thematisierung, wie wir ihn nun kurz und oberflächlich für die Frage der atomaren Technologie in Österreich nachgezeichnet haben, benennt OFFE in seinem Modell vier relevante Einflußgrößen (vgl. Abb. 1 , S. 65). Und auch diese haben in der österreichischen Kernenergiepolitik eine empirische Bestätigung gefunden.

a) Objektive Problemlagen "ergeben" sich für die Politik; hinter ihnen stehen jeweils latente problemerzeugende Interessen;
b) auf der nächsten Ebene nimmt sich die staatliche Politik eines bestimmten Problems an, anerkennt es als "problematisch" (hier manifestiert sich nach OFFE das "staatliche Interesse an sich selbst");
c) spezifische Kräfte und Interessen wirken an der politischen Bearbeitung mit, indem sie der politisch lizensierten Problematik auch Bestand verleihen (z.B. hat der Österreichische Gewerkschaftsbund mit seiner organisatorischen Kraft dafür gesorgt, daß die einmal politisch aufgegriffene Kernkraftstrategie auch an der Tagesordnung bleibt; damit zählt der ÖGB zu jenen Interessen, die bei der politischen Bearbeitung dieser Frage wirksam "mitspielen" konnten - allerdings hat diese Situation mit der Entscheidung zur Volksabstimmung eine prinzipielle Veränderung erfahren, denn dadurch wurde der Kreis der"Mitspieler" radikaldemokratisch zum ersten Male in der Geschichte der Republik Österreich erweitert. In der Regel ist der Kreis der "Mitspieler" insbesondere auf die Sozialpartner beschränkt;
d) diagnostische und prognostische Kapazität des staatlichen Apparates sowie institutionalisierte Verfahren (z.B. parlamentarische Parteiendemokratie als adäquates Verfahren für routinisierte, veränderungs-

arme Situationen) vermitteln/verstellen schließlich der staatlichen Politik Problemwissen oder gar Sensibilität für neue Problemlagen (vgl. OFFE 1975, S. 158 ff.).

In seinem Modell versucht OFFE ganz deutlich, von allen personalisierenden elite-theoretischen Konzepten oder staatsmonopolistischen Verteufelungen Abstand zu nehmen. Er unterstellt keine wie immer geartete Interessensidentität zwischen jenen, die Probleme "machen" und jenen, die die politische Lösung dieser "gemachten" Probleme bestimmen.

Wieder einmal am Konflikt um die Kernenergie vermittelt, kann keine Interessenidentität zwischen sozialistischer Regierung und Atomindustrie angenommen werden. OFFE meint, daß sich das Verhältnis problemerzeugender zu politisch mitwirkenden Interessen hierarchisch vermittelt: "Die einen erzeugen den Rahmen, innerhalb dessen die anderen in Erscheinung treten können" (ebd., S. 159). Der durch die Stamokaptheorie suggerierten Vereinigung von Staatsmacht und Monopolkapital bleibt in einem solchen Bezugsrahmen kein Platz, weil der "Motivations- und Handlungskontext, in dem ein Problem provoziert wird, ein ganz anderer ist als der, in dem er politisch bearbeitet wird" (ebd., S. 17o).

Zusammenfassend läßt sich also festhalten, daß Probleme dann und so weit politisch thematisiert werden, wenn und so weit es dem System staatlicher Organisationsmittel "nützt"."Es erscheint deshalb ganz irreführend, einer staatlichen 'Vollbeschäftigungspolitik' zum Vorwurf zu machen, daß es, nachdem sie angelaufen ist, noch immer Arbeitslose gibt; denn ihr - rhetorisch nur inflationiertes - Funktionsziel besteht ja lediglich darin, die

Arbeitslosigkeit auf ein Maß zu reduzieren, das die Fassungskraft der dafür vorgesehenen Organisationsmittel (Arbeitslosengeld etc.) nicht sprengt und sie nicht in Kollision mit anderen Organisationsmitteln bringt" (OFFE 1975, S. 171. Staatlicher Politik "nützt" es also nur, Arbeitslosigkeit auf einem bestimmten Niveau stabil zu halten, nicht unbedingt aber, Arbeitslosigkeit zu beseitigen. Diese Relativität staatlicher Wohlfahrtspolitik soll im folgenden systematisch erläutert werden.

Aus dem bisher Entwickelten ist klar, daß der Staat - und damit seine Verwaltung - ein hochkomplexes, multifunktionales Instrument zur Sicherung der Reproduktion des Kapitals ist; nach diesem Zweck ist die Grundtendenz staatlichen Handelns ausgerichtet. Das konkrete Handeln des Staates ist allerdings mitbedingt durch den Stand der Klassenauseinandersetzungen und die jeweilige Stärke und konkrete Interessenslage der politischen Kräfte.

Neben dem allgemeinen Interesse an Systemerhaltung und ihren Vorbedingungen, der Kapitalverwertung (Investitionsförderung, Infrastrukturproduktion, Sicherung der Nachfrage) und der Erhaltung der Arbeitskraft (Bildung, Soziales) werden von der Verwaltung auch Ansprüche einzelner Wirtschaftssektoren und relevanter Bevölkerungsgruppen berücksichtigt:

> "Die öffentlichen Instanzen - wenigstens in konstitutionell-demokratischen Systemen zur repräsentativ vermittelten Selbstregulierung, vor der sich alle gesellschaftsrelevanten Partial-Interessen zu legitimieren gehabt hätten - gerieten zu Repräsentations- und Legitimationsinstanzen privater Interessen, organisierter Gruppen und vor allem der organisierten Industrie gegenüber dem Volke" (NARR 1973, S. 24 f.).

Es ist also unzulässig, Verwaltung als funktionale Einheit zu verstehen, vielmehr ist es nötig, die heterogenen,

sich zum Teil behindernden Verwaltungsbereiche als Folge unterschiedlicher gesellschaftlicher Verflechtungen und funktionaler Bestimmungen zu begreifen. Das Handeln des Staates ist notwendigerweise widersprüchlich, weil es auf widersprüchliche Interessen zu reagieren hat.

Gerade durch den auf den ersten Blick chaotisch erscheinenden Prozeß der Entscheidungsfindung z.B. in verschiedenen Ministerien, durch Kompetenzunklarheiten, Mehrfachzuständigkeiten und organisatorische Trennung wird sichergestellt, daß genügend Raum für die Berücksichtigung widersprüchlicher Interessen gelassen wird. Die Kritik an der zentralisierten, nur "negativ" koordinierten Bürokratie geht am Kern der Sache vorbei. Der Staat muß erstens allgemeine Interessen des Gesamtsystems und zweitens besondere Einzelinteressen wahrnehmen.

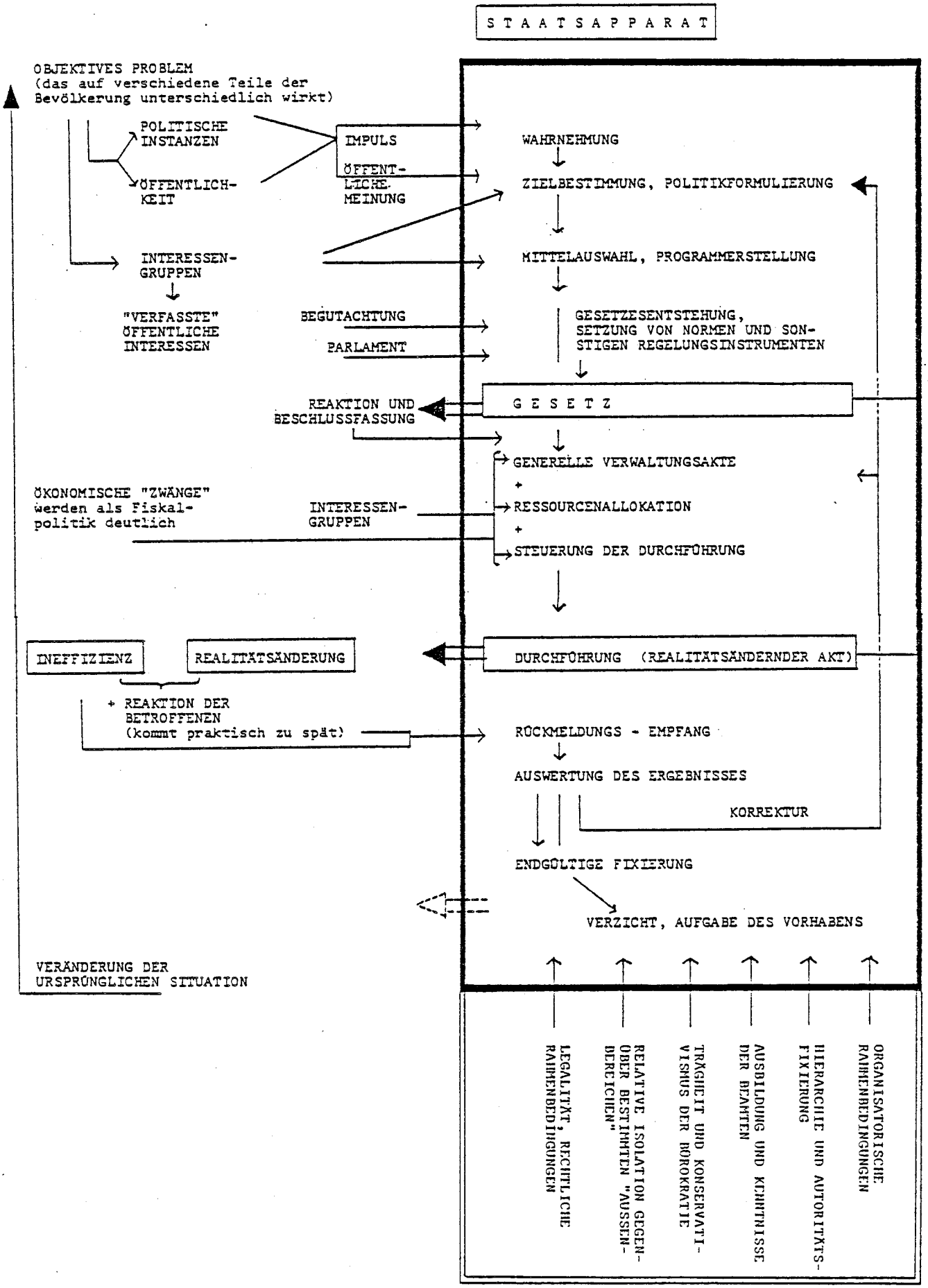
Wenn diese Thesen stimmen sollen, so muß der konkrete Modus der Durchsetzung der objektiven Entwicklungsgesetze beispielsweise auch im Handeln des österreichischen Verwaltungsapparates darstellbar sein - gewissermaßen als äußerlich erkennbare Mechanik der sich hinter dem Rükken der Handelnden durchsetzenden Prinzipien. Will man nämlich aus einem inhaltlich-demokratischen Anspruch praktische (Reform)Folgerungen ziehen, reicht es nicht, eine staatliche "invisible hand" festzustellen, der alles zum Schlechten - d.i. zu Lasten der Lohnabhängigen - gerät; vielmehr sind die konkreten Hebel und Eingangsschleusen unlegitimierter Macht im Staatsapparat zu lokalisieren.

Wählbar ist hier einmal eine Betrachtungsweise, die Institutionen, Organisationen, juristische Personen, Apparate, Gesamtheiten als Subjekte staatlichen Handelns heranzieht. Die in ihrer historischen Herausbildung grund-

gelegten und in ihrer Organisationsstruktur sich manifestierenden Determinanten ihres Handelns stehen hier im Blickpunkt; ebenso die Position der Subeinheit im Gesamtsystem und der sich daraus ergebende Funktionsrahmen; weiters ihre Stärke und - dynamisch gesehen - deren Bedingungen und jene Kriterien, an denen das Ausmaß ihres Erfolges gemessen wird. Im Ergebnis wird sich dann feststellen lassen, ob - und im positiven Fall wie - sich infolge der Integration von staatlichen Verwaltungseinheiten in das Gesamtsystem notwendigerweise die objektiven Gesetzlichkeiten des Kapitalismus im Handeln auch inferiorer Subsysteme durchsetzen.

Zum zweiten ist untersuchbar, ob und wie sich objektive Gesetze über die an der Fällung von Verwaltungsentscheidungen beteiligten Personen durchsetzen. Die Frage nach der Offenheit der Entscheidungsinstanzen nach außen, der Entscheidungsgrundlagen und der "sachfremden" Entscheidungsdeterminanten ist hier ebenso zu beantworten wie die nach gesellschaftlich-politischen Bindungen des Organwalters, seinen Interessenslagen, seiner Erwartung der Reaktion auf von ihm gesetzte Akte etc.

Im folgenden soll anhand eines Ablaufschemas veranschaulicht werden, wie gesellschaftliche Probleme durch die staatliche Verwaltung wahrgenommen und bewältigt werden:


STAATSAPPARAT
OBJEKTIVES PROBLEM
(das auf verschiedene Teile der Bevölkerung unterschiedlich wirkt)
POLITISCHE INSTANZEN
ÖFFENTLICHKEIT
IMPULS
ÖFFENTLICHE MEINUNG
WAHRNEHMUNG
ZIELBESTIMMUNG, POLITIKFORMULIERUNG
INTERESSENGRUPPEN
MITTELAUSWAHL, PROGRAMMERSTELLUNG
"VERFASSTE" ÖFFENTLICHE INTERESSEN
BEGUTACHTUNG
PARLAMENT
GESETZESENTSTEHUNG, SETZUNG VON NORMEN UND SONSTIGEN REGELUNGSINSTRUMENTEN
REAKTION UND BESCHLUSSFASSUNG
GESETZ
GENERELLE VERWALTUNGSAKTE
+
RESSOURCENALLOKATION
+
STEUERUNG DER DURCHFÜHRUNG
ÖKONOMISCHE "ZWÄNGE" werden als Fiskalpolitik deutlich
INTERESSENGRUPPEN
INEFFIZIENZ
REALITÄTSÄNDERUNG
DURCHFÜHRUNG (REALITÄTSÄNDERNDER AKT)
+ REAKTION DER BETROFFENEN (kommt praktisch zu spät)
RÜCKMELDUNGS - EMPFANG
AUSWERTUNG DES ERGEBNISSES
KORREKTUR
ENDGÜLTIGE FIXIERUNG
VERZICHT, AUFGABE DES VORHABENS
VERÄNDERUNG DER URSPRÜNGLICHEN SITUATION
LEGALITÄT, RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN
RELATIVE ISOLATION GEGENÜBER BESTIMMTEN "AUSSENBEREICHEN"
TRÄGHEIT UND KONSERVATIVISMUS DER BÜROKRATIE
AUSBILDUNG UND KENNTNISSE DER BEAMTEN
HIERARCHIE UND AUTORITÄTSFIXIERUNG
ORGANISATORISCHE RAHMENBEDINGUNGEN

4.2 Abfilterung von Bedürfnissen und Ansprüchen im Sozialstaat

Von seiner Anlage her soll der (bürokratisch organisierte) Wohlfahrtsstaat, indem er mehr oder weniger gründlich gesellschaftliche Armutspotentiale aufgreift, soziale Ungleichheit als Nebenfolge autonom-privater Interessenverfolgung staatlich korrigieren. Anspruch und Wirklichkeit zu konfrontieren, stößt freilich auf methodische Probleme, denn, wie OFFE richtig meint, läßt sich "der Nachweis von Lüge und Betrug eigentlich nur gegen Individuen" kritisch wenden, "denen man im Prinzip unterstellt, daß man sie beim Wort nehmen kann" (OFFE 1975, S. 172). Aber wie den Wohlfahrtsstaat beim Wort nehmen und seine Lügen aufweisen? Wie läßt sich dieses Verfahren politischen Prozessen gegenüber anwenden? OFFE schlägt vor, die "trügerischen Komponenten an den wahren Selbstdarstellungen" zu messen;

> "die in ihnen selbst zutage treten - und nicht am Maßstab von Einsichten, deren Bestandteil es ist, daß sie für die politischen Akteure des kapitalistischen Staates nicht zugänglich oder jedenfalls nicht handlungsrelevant sind" (ebd., S. 172).

Diese Vorgangsweise soll auch den Rahmen der hier geäußerten Kritikpunkte bestimmen: Nicht systemtranszendente, sondern systemimmanente Kritik sozialer Reformpolitik ist Ziel und Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

Von der lückenlosen sozialen Sicherung im Sozialstaat kann also keine Rede sein, zumal die gesellschaftliche Praxis der letzten Jahrzehnte in vielen westlichen Industriestaaten kraß unter Beweis gestellt hat, daß das Wohlfahrtssystem in vielerlei Hinsicht unvollkommen geblieben ist. Eine solche Feststellung kann freilich aus unterschiedlichen Motiven und Handlungsinteressen erfolgen:

1. Um den Sozialstaat abzubauen, weil er ja ohnehin wirkungslos geblieben ist, oder
2. um eine solche Diagnose zum Anstoß weiterer Reformschritte zu machen.

Da die erste hier angesprochene Motivationsebene in ihrer Wirkung mindestens ebenso "systemtranszendierend" wie eine revolutionäre Systemvariante ist - in einem restaurativen Sinn allerdings - können wir auf die Erörterung einer solchen Strategie mit gutem Grund verzichten. Motivation unserer Kritik ist es daher, den Wohlfahrtsstaat beim Wort zu nehmen und ihn an seinen eigenen konstruktiven Ansprüchen zu messen. Und da sticht ins Auge, daß in der Praxis ein komplexes System gesellschaftlicher Filterung nach wie vor große Gruppen der Bevölkerung davon abhält, ihre sozialen Ansprüche wirksam geltend machen zu können.

Der Wohlfahrtsstaat erfährt auf seinem Weg vom fiktiven Anspruch zur realen Ausführung systematische Abfilterung unzähliger Ansprüche und Bedürfnisse. Bis eine menschliche Lebenssituation zum "Fall" wird, mit dem sich die sozialstaatlichen Institutionen zu befassen haben, müssen viele Hürden überwunden werden. Der Wohlfahrtsstaat scheint von der Tatsache zu "leben, daß er sowohl substantiell wie auch personell mehr verspricht als er tatsächlich einlösen kann (Sicherung der Massenloyalität und Restriktionen des Steuerstaates). Dies ist aber nur deshalb möglich und auch tragfähig, weil in der Praxis ganz fix damit gerechnet werden kann, daß nicht alle Anspruchsberechtigten zum selben Zeitpunkt oder überhaupt ihre Ansprüche realisieren wollen oder können.

Diese Behauptung läßt sich auch an einem konkreten Beispiel belegen: Das Verbrechensopfergesetz 1972 sieht Finanzhilfen für Verbrechensopfer vor. Die Erfahrung der

Behörden, hier der Landesinvalidenämter, die für die Auszahlung der Finanzhilfen zuständig sind, zeigt jedoch, daß "tausende Schilling ... Monat für Monat ungenützt (bleiben): Die Geschädigten von Kriminellen melden sich in vielen Fällen nicht" (vgl. AZ, 3. 1o. 1978). Nur 2oo von wesentlich mehr Anspruchsberechtigten nützen jährlich die im Gesetz vorgesehene Möglichkeit. Die vielen anderen, denen diese rechtliche Möglichkeit zustünde, wissen davon nichts oder zu wenig, um sie tatsächlich für sich auszunützen.

Nur in den seltensten Fällen wird die öffentliche Verwaltung von sich aus tätig, um der Bevölkerung die ihr prinzipiell zustehenden Leistungen auch faktisch zu erschliessen.[1] Dabei fällt freilich auf, daß die Anstrengungen staatlicher Behörden zur Information der Bevölkerung erheblich differieren, je nachdem, ob es sich z.B. um investierende Privatunternehmer oder auf Sozialhilfe oder Arbeitslosenunterstützung angewiesene Bevölkerungsschichten handelt. Konkret kann diese bürokratische Selektivität auch am Beispiel der österreichischen Arbeitsmarktpolitik verdeutlicht werden. Wir haben ja in 3.2 die "Asymmetrie" der Arbeitsmarktpolitik herausgestellt (vgl. S.57f.), die durchaus dem Selektivitätstrend der Verwaltung entspricht. In einer Fallstudie über das Arbeitsamt Zwettl (Niederösterreich) war diese Einstellung auch an der Art der Kontaktaufnahme zum Arbeitsamt feststellbar: Im Falle der (arbeitslosen) Arbeitnehmer sind es durchwegs die Klienten, die das Arbeitsamt aufsuchen und ihre

---

1) Gemeint ist hier vor allem die Informations- und Aufklärungstätigkeit von Verwaltungsstellen, denn gerade die für den Wohlfahrtssektor relevante Leistungsverwaltung ist vor allem "passiv-institutionalisiert", d.h. daß Verwaltung niemals von sich aus tätig werden kann, sondern nur auf Grund von Anträgen.

Wünsche und Vorstellungen äußern. Anders die Arbeitgeber, um diese "bemüht" sich das Arbeitsamt selbst (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, 5. Bd., S. 182).

Dieses "Sich-um-die-Klienten-bemühen" ist also sehr stark abhängig von der Art der jeweiligen Klientel. Auch TITSCHER kommt in seiner Studie über die Finanzverwaltung zu einem ähnlichen Selektivitätsbefund (vgl. TITSCHER 1975). Ähnliches konnte auch im Verkehrsressort festgestellt werden. Dort wurde in einem Beamteninterview diese Art von bürokratischer Selektivität auch als "bürokratische Symbiose" kritisiert (vgl.6.14).

Aber auch die Bevölkerung empfindet das unterschiedliche "Bemühen" der Bürokratie. Im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsbefragung konnten wir sogar feststellen, daß rund 42 % der Befragten meinten, daß ein und dieselbe Vorschrift für verschiedene Personen verschieden gehandhabt würde. Auffällig an den Befragungsergebnissen war, daß (mit Ausnahme der Beamten!) besser qualifizierte Gruppen diese Frage eher bejahten als weniger gut ausgebildete:

höhere Angestellte	63,8 %	kleine Angestellte	45,7 %
Selbständige	5o,o %	Arbeitslose	27,8 %
Facharbeiter	53,2 %	Hilfsarbeiter	35,6 %
höhere Beamte	12,5 %	kleine Beamte	46,5 %
Hochschulabschluß	54,3 %	Pflichtschulabschluß	37,2 %

Auch die Einschätzung jener Gruppen, die bei gleichem Anliegen entweder besser oder schlechter abschneiden würden, bestätigte dieses Bild: Nach Meinung der Befragten kann am ehesten jemand bei einem Schalterbeamten etwas erreichen, wenn er

- über Beziehungen verfügt (88,1 %)
- imstande ist, sich gut auszudrücken (86,2 %)
- sich durch Anwalt etc. vertreten läßt (74,o %)
- irgendeinen Titel hat (68,4 %)
- zumindest einen akademischen Titel hat (63,4 %)
- gut gekleidet ist (66,8 %)

Die Einstellungen der befragten Personen können durchaus als Spiegelbild der Verwaltungsrealität betrachtet werden, weil sie einerseits erlebte Ungleichheit und unterschiedliche Problemrezeption wiedergeben,[1] andererseits aber auch (implizit) den Vorwurf, selbst privilegiert zu sein, abwehren oder berufsbedingte Statusprobleme ausdrücken (z.B. höhere Beamte).

Jedenfalls kann in dieser Hinsicht für Österreich noch ein enormes Defizit an sozialer Sensibilität öffentlicher Behörden beklagt werden.[2] [3] Im konkreten Falle des

---

1) Vergleich besser/schlechter Ausgebildete.

2) Die schwedische Verwaltung scheint in dieser Hinsicht doch problem- und bevölkerungsoffener zu sein. Trotz bereits realisierter weitreichender Reformen verfällt sie nicht in Untätigkeit, sondern forciert in ständiger Reflexion über Erfolg und Wirkungen ihrer Tätigkeit eine permanente Verwaltungsreform. Vor allem die Wirksamkeit der eigenen Tätigkeit wird zum Gegenstand ständiger Überprüfung und Verhaltensänderung gemacht (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 1. Teilbericht, Ländervergleich Schweden, S. 212 f.).

3) Einziges Beispiel aus der Verwaltungspraxis, wo versucht wurde, der Intention dieser Regelung (Beschwerdeverfahren bei Ungerechtigkeiten in der Handhabung der Benotung), nämlich den Schwachen zu helfen, zu entsprechen, Versuch der Gegensteuerung): Ein Wiener Landesschulinspektor (1. Instanz) lädt Leute, die "ungelenk" formulierte Anträge einbringen, zu sich und hilft ihnen, die Beschwerde richtig zu formulieren (weist sie also nicht, wie andere, zurück bzw. ab). Der richtig formulierten Beschwerde muß er dann stattgeben. Dieser Landesschulinspektor hat aus der Tatsache, daß richtig formulierte Anträge fast ausschließlich von Akademikern stammen, Konsequenzen für sein (Fortsetzung S. 82)

Verbrechensopfergesetzes 1972 muß positiv hervorgehoben werden, daß sich die mit der Durchführung des Gesetzes befaßten Behörden (Sozialministerium, Sicherheitsdirektionen und Gerichte) nun zusammenschließen wollen, um "die Verbrechensopfer noch mehr als bisher auf die Möglichkeit einer Entschädigung aufmerksam" zu machen (vgl. AZ, 3.1o. 1978). Es ist dies allerdings nur ein einsames Beispiel für ein "Sensiblerwerden" öffentlicher Behörden auch in Österreich; im Regelfall registriert man hierzulande vielleicht solche kontraintentionalen Sachverhalte, ohne aber Anstalten zu treffen, die Realität im Interesse der Betroffenen zu verändern und die wohlfahrtsstaatliche Norm auch gesellschaftliche Wirklichkeit werden zu lassen - zumindest soweit es im Einflußbereich der öffentlichen Behörden selbst liegt. An diesem Beispiel haben wir nur eine Dimension des wohlfahrtsstaatlichen Abfilterns demonstriert.

Aus dem wohlfahrtsstaatlichen Verwaltungsalltag, wie er in den einzelnen Teilprojekten erfaßt wurde, läßt sich freilich ein vollständiges Filtersystem aufweisen, das weit über das hier angesprochene Informationsproblem hinausreicht. In diesem Filtersystem bildet sich sozusagen das gesamte Problem gesellschaftlicher Ungleichheit ab, dem man mit dem wohlfahrtsstaatlichen Instrumentarium beizukommen vorgibt. Die gesellschaftliche Situation ist

---

Fortsetzung der Fußnote 3) von S. 81:

Handeln gezogen. Dies ist schon deshalb von besonderer Bedeutung, weil Kinder von Akademikern schon im normalen Schulbetrieb "besser" behandelt werden und sich überhaupt besser absichern können (vgl. Interview vom 14. 11. 1978).

jedoch grotesk: Der Wohlfahrtsstaat in seiner aktuellen Prägung, der eigentlich "Schwache" sichern soll, kann in weiten Bereichen nur von "Starken" gehandhabt und genützt werden. Diese hier überspitzt formulierte These soll im folgenden anhand der administrativen Praxis des österreichischen Wohlfahrtsstaates exemplarisch belegt werden.

Aus den empirischen Ergebnissen der einzelnen Teilstudien wurde versucht eine Verallgemeinerung zu finden, deren graphischer Ausdruck Abb. 3 (S. 84) ist. Die Graphik basiert auf der zentralen Annahme, daß nicht alle Bedürfnisse gleichermaßen wahrgenommen werden; daß manche Bedürfnisse nur teilweise, manche nur vorübergehend und manche überhaupt nicht zur Kenntnis genommen werden. Bei den Gesprächen im Verkehrsministerium wurde am Beispiel der LKW-Steuer und des Frächterboykotts vom vergangenen Jahr diese Diskrepanz aufgezeigt: Die Frächter als Gruppe, die Aufmerksamkeit erregen kann in einem Ausmaß, das jeder annähernd gleich großen Gruppe im Verkehrssektor versagt bleibt. Die Interessen der Radfahrer sind gesellschaftlich und politisch nicht in demselben Maße akzeptiert.

Eine zweite wichtige Annahme ist, daß von den "anerkannten Bedürfnissen wieder nur ein Bruchteil auch aufgegriffen und unterstützt wird.

o Der Filterungsprozeß sezt vorderhand ziemlich unspezifisch auf der Ebene allgemeiner gesellschaftlicher Filter ein: Die Gesamtheit der existierenden sozialen Problemlagen bildet sich nicht auch im Bewußtsein der Gesellschaft ab. Die "ideologischen Apparate" (Bewußtseins- und Meinungsbildungsindustrie, Wissenschaft und Forschung etc.) steuern, was in unserer Gesellschaft

als "soziales Problem" akzeptiert wird.[1)]

o Der Sozialstaatsanspruch generiert sich aus diesen gesellschaftlich wahrgenommenen Problemlagen und Problemgruppen. Was sich aber sozusagen in den Köpfen als Sozialstaatsanspruch herausbildet, muß deshalb noch lange nicht gesetzlich aufgegriffen werden.

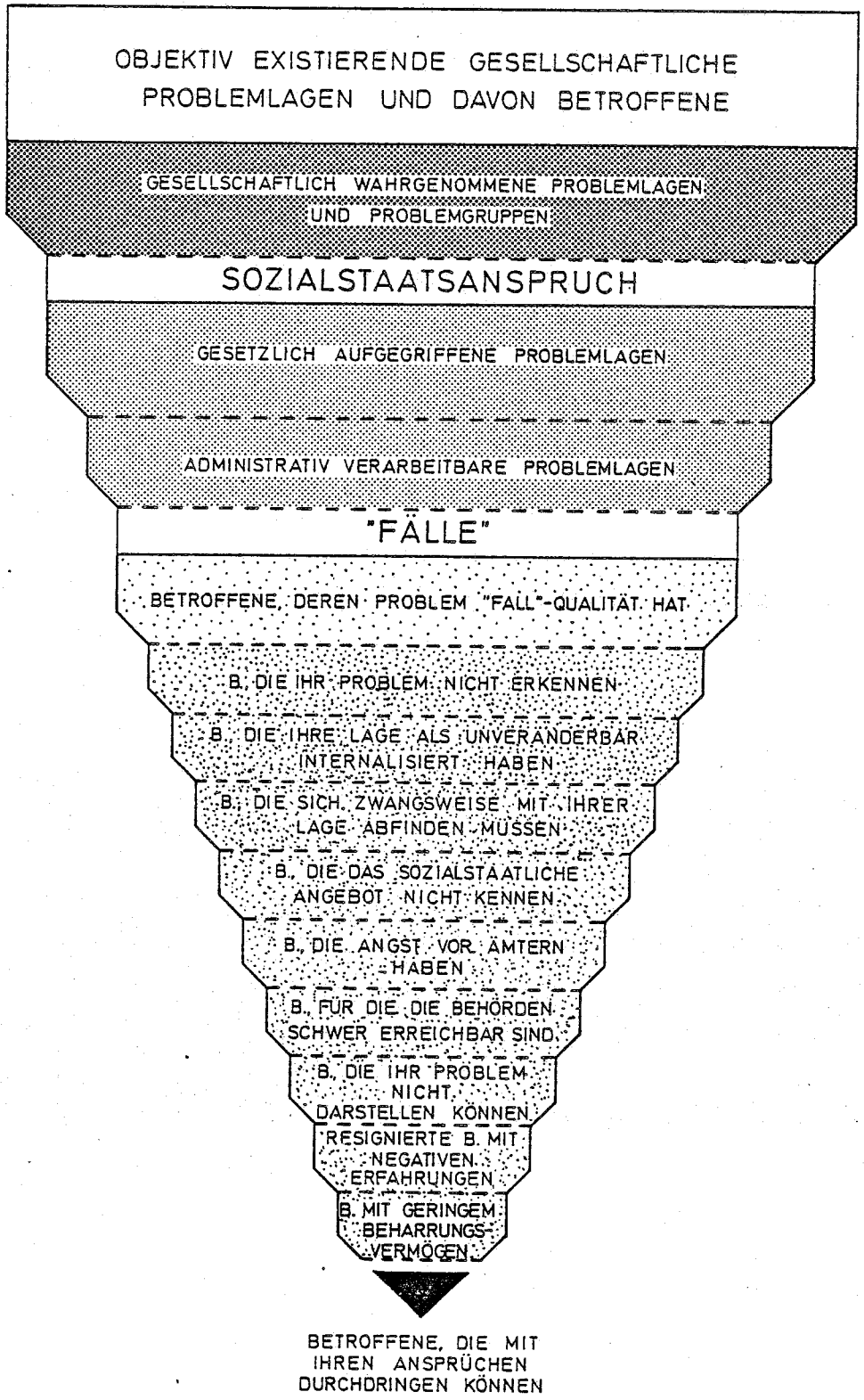
o Hier beginnen nun die politisch-institutionellen Filter zu wirken, deren wesentliche Voraussetzung die Organisationsfähigkeit und Durchsetzungsstärke der Betroffenen ist. "Politik für die Armen" hat es auf Grund der den Armen fehlenden Durchsetzungsstärke in Österreich nicht gegeben. Das Sozialministerium, das traditionell durch Gewerkschafts-, aber auch durch Sozialpartnereinfluß bestimmt wird, hat sich daher der Armutsproblematik nicht besonders angenommen. Erst unter dem jetzigen Ressortchef, dem diese Problematik auch ein persönliches Anliegen war, kam es zur Armutskampagne. Insoferne war diese Gewichtung der Politik des Ministeriums eine Zufälligkeit, die institutionell eigentlich nicht vorgesehen war (vgl. Interview vom 8. 11. 1978). Ähnliches läßt sich auch für die Probleme der psychisch Behinderten feststellen.

Allgemein kann gesagt werden, daß sich auf der Ebene der politisch-institutionellen Filter die konkrete politisch-ökonomische Machtstruktur als de facto "normende" Instanz (Sozialpartner, diverse Bürokratien etc.) abbildet.

---

1) Zum Beispiel wird die Lage der Patienten in den Psychiatrischen Anstalten erst in jüngster Zeit als "soziales Problem" akzeptiert und auch als solches wahrgenommen; bislang waren die entmündigenden Behandlungsformen als adäquat betrachtet worden; die soziale Lage von Häftlingen hat aber noch immer nicht diese filternde Schwelle überwunden; vgl. Diskussion über den "Häfenurlaub" als Ausdruck manipulierter Vorurteile.

ABFILTERUNG VON BEDÜRFNISSEN UND ANSPRÜCHEN IM SOZIALSTAAT



GESELLSCHAFTLICH AKZEPTIERTES MASS AN DISKRIMINIERUNG, WISSEN/NICHTWISSEN UM PROBLEMLAGEN UND DAVON BETROFFENE (STEUERUNG ÜBER DIE "IDEOLOGISCHEN APPARATE": BEWUSSTSEINS- UND MEINUNGSBILDUNGSINDUSTRIE, WISSENSCHAFT etc.)
= GESELLSCHAFTLICHE FILTER

ORGANISATIONSFÄHIGKEIT UND DURCHSETZUNGSSTÄRKE VON BETROFFENEN: KONKRETE POLITISCH-ÖKONOMISCHE MACHTSTRUKTUR ALS DE FACTO "NORMENDE" INSTANZ (SOZIALPARTNER, DIVERSE BÜROKRATIEN) "PASSIV INSTITUTIONALISIERTE" LEISTUNGSVERWALTUNG WIRD IM GEGENSATZ ZU "AKTIV INSTITUTIONALISIERTER" VERWALTUNG (z.B. REPRESSIVVERWALTUNG) NIEMALS VON SICH AUS TÄTIG. (ANTRAGSPRINZIP)
= POLITISCH-INSTITUTIONELLE FILTER

SOZIALISATIONS- UND ERFAHRUNGSBEDINGTE PSYCHO-SOZIALE PRÄDISPOSITIONEN: FRUSTRATIONSSCHWÄCHE, ABWEHR, LERNWIDERSTÄNDE, ÄNGSTE, MANGELNDES SELBSTBEWUSSTSEIN; MANGELNDE PRAXISORIENTIERUNG VON BILDUNG UND AUSBILDUNG (IN DEN BILDUNGSINSTITUTIONEN KANN MAN NICHT "LEBEN" LERNEN); SPRACHVERMÖGEN; SOZIALE UND RÄUMLICHE "UNERREICHBARKEIT" DER ÄMTER; ENTFREMDETER AMTSMECHANISMUS (KLIENTEL/BESCHÄFTIGTE); etc.
= SUBJEKTIV WIRKSAM WERDENDE FILTER

Es ist ein interessantes Faktum, daß der Einfluß der Sozialpartner nicht in allen Ministerien gleichermaßen geübt wird. Im Unterrichtsministerium z.B. sind die relevanten Einflußgruppen die katholische Kirche, konservative Eltern- und Familienvereine, aber auch die mit diesen koalierenden Personalvertreter und die Gewerkschaft öffentlich Bediensteter. Von den Sozialpartnern war - wenn überhaupt - bisher eher die Arbeitgeberseite vertreten. Das Unterrichtsministerium hat es also in seinem Bereich mit einem sehr ausgeprägten "ideologischen Lobbyismus" zu tun. Diesen "ideologischen" Lobbyisten versucht man nun neuerdings im Ministerium - quasi im Nachziehverfahren - mit dem technokratischen approach der Sozialpartner beizukommen, also ein Einflußfeld aufzubauen, das in vielen anderen Ressorts (z.B. Sozial-, Verkehrsministerium) als Problem benannt wurde. Dementsprechend bildet man bewußt sozialpartnerschaftliche Gremien, z.B. Berufsschulkommission, Medienprogramm Wirtschaft, Schulpraktische Woche des Polytechnischen Lehrganges (vgl. Interview vom 14. 11. 1978).

Zur Bewertung der Bedeutung des Sozialpartnereinflusses kann auch noch ein Beispiel aus dem Verkehrsministerium, einer "Hochburg" der Sozialpartner, angeführt werden. Hier erwies sich nämlich am Beispiel der LKW-Steuer auch die Macht der Sozialpartner als beschränkt. Die Sozialpartnerschaft ist zwar im Verkehrsressort "heiliggesprochen", sie mußte aber im konkreten Fall der LKW-Steuer versagen, weil die Arbeitgeberseite selbst gespalten war: "Die Wirtschaft" wollte möglichst niedrige Tarife und möglichst niedrige Steuern, die Frächter dagegen wollten möglichst hohe Tarife bei möglichst niedrigen Steuern. Es traten also mehr als die zwei üblichen "Spieler" auf. Die Bundeswirtschaftskammer konnte den Frächterstreik letztlich nicht mehr beherrschen, sie wurde mit den

Frächtergruppen nicht fertig. Seitens des Ressorts hat man aber trotz aller Schwierigkeiten ein neuerliches Bekenntnis zur institutionellen Problembewältigung abgelegt, denn mit den Frächtern wurde nicht einmal verhandelt. Die LKW-Steuer erwies sich also als etwas, das sozialpartnerschaftlich nicht lösbar ist (vgl. Interview vom 9. 11. 1978).

Zur Ebene der gesellschaftlichen und politisch-institutionellen Filter liegt sozusagen noch ein räumlicher Filter quer: Die Zentrum-Peripherie-Problematik bedeutet ein weiteres Moment der Abfilterung, das sowohl auf der Ebene der Problemwahrnehmung, der Ebene der Problembewältigung wie auch auf der konkreten Zugangsebene wirkt. Die beiden ersten Erscheinungsformen haben wir bereits in 3.2 am Beispiel der regionalen Arbeitsmarktpolitik darzustellen versucht (vgl. S.57ff). Hier soll dieser Punkt nur unter dem Gesichtspunkt der Problemdimensionierung der Vollständigkeit halber noch einmal Erwähnung finden. Die konkreten regionalen Zugangsfilter sollen später noch angeführt werden.

o Als weiteres wichtiges Problem der politisch-institutionellen Filter muß der bürokratisch-administrative Filter diskutiert werden. Die Passiv-Institutionalisierung bedeutet für die Leistungsverwaltung eine "Strukturkonformität mit der Eingriffsverwaltung" (LEIBFRIED 1977, S. 54 f.).

> "Der Leistungsberechtigte wird verwaltungsmäßig nach dem Prinzip der Hoheitsverwaltung, also prima facie als 'Böser' behandelt. Der Anspruchsberechtigte muß 'auffällig' werden, um einen Eingriff der Verwaltung auszulösen ... er muß in der Regel einen Antrag stellen, der im Büroverfahren aktenmäßig erledigt und 'entschieden' werden kann" (ebd., S. 55).

Daß diese "zuwartende" Haltung der Verwaltung in vielen Leistungsbereichen dysfunktional geworden ist, scheint naheliegend zu sein. Für den Bereich der Gesundheitsverwaltung trifft dies in einem besonderen Maß zu. Dabei ließe sich die Gesundheitsverwaltung in organisatorischer Hinsicht durchaus "aktiv institutionalisieren". Man müßte nur eine Gesundheitsdatenbank schaffen und das Gesundheitsprofil der Bevölkerung eingeben, so daß "Risikopersonen" ausgewiesen werden könnten. Wäre die Gesundheitsverwaltung aber "aktiv institutionalisiert", so ergäbe sich das Problem der personell und finanziell begrenzten Ressourcen. "Man muß jetzt schon geradezu froh sein, daß nicht mehr Leute kommen. Nur so wenig wie jetzt können wir auch personell und finanziell verkraften. Geld ist nicht für alle und für alles da" (Interview vom 6. 11. 1978). Im Bereich der Vorsorgeuntersuchungen stellt die bürokratische Handhabung des Ablaufs dieser Untersuchungen einen Filter ersten Ranges dar. Die Beteiligungsrate der Bevölkerung an den Vorsorgeuntersuchungen beträgt in Vorarlberg ca. 8o % und in Gesamtösterreich 2 %. Die Ursache dieser Diskrepanz liegt in der unterschiedlichen Organisation: In Vorarlberg gehen die Patienten direkt zum Arzt, in "Restösterreich" dagegen gibt es einen schwerfälligen bürokratischen Apparat, der die Markierungsbelege auszustellen hat.

Wir haben zuvor die attentistische Haltung der Wohlfahrtsbürokratie als ineffizient und dysfunktional kritisiert. Aus dem Unterrichtsressort läßt sich das Modell "Schulservicestelle" anführen, das gewissermaßen als organisatorisches Mittelstück zwischen "aktiv" und "passiv-institutionalisierter" Verwaltung betrachtet werden kann: Die Schulservicestelle (seit 1. 1. 1978) gibt (auch anonymen Anrufern) Informationen darüber, wie konkrete Probleme

bewältigt werden können, welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen, welche konkreten Schritte gesetzt werden müssen. In den 1o Monaten ihres Bestehens wurden von dieser Stelle ca. 1o ooo Anfragen erledigt.

Die Schulservicestelle (SSS) mußte gegen die Ministerialbürokratie durchgesetzt werden, sie ist direkt dem Minister unterstellt ("exemte"Verwaltungseinheit). Um zu verhindern, daß die Arbeit der SSS von den anderen Abteilungen sabotiert wird, wurde ihr ein Kollegium beigegeben, dem alle Sektionsleiter angehören. Auf diese Weise wurden die Abteilungen in die "exemte" SSS eingebunden. Trotz aller Integrationsbemühungen kommt es jedoch ständig zu Konflikten und Kompetenzstreitigkeiten zwischen SSS und den Abteilungen des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst. Die SSS greift jedoch nicht nur in die Kompetenzen anderer Abteilungen, sondern auch in die Zuständigkeit der Landesschulbehörden ein. Die SSS bewegt sich im "halblegalen" Raum. Systematische Öffentlichkeitsarbeit "nach innen" ist erforderlich, um den Tätigkeitsrahmen der SSS erweitern und institutionalisieren zu können.

Die Erfahrung der SSS zeigt, daß die akuten Probleme nun massiv an einer Stelle konzentriert werden und damit als Probleme, die gelöst werden müssen, besser überschaubar geworden sind (= "Zentralisierung" der akuten Problemfälle). Vorher, als es eine solche Zentralstelle nicht gab, "verschwand" das alles im "großen"Ministerium. Am hellhörigsten für solche Sachen mußte freilich immer das Ministerbüro sein, weil es gezwungen ist, politisch zu reagieren. Diffusion der Problemfälle im Ministerium, ausschließliche Berücksichtigung schriftlicher Eingaben,[1] haben zur Folge,daß

1) Auch im Sozialministerium war feststellbar, daß die Ministerialbürokratie dem Servicegedanken fremd bis ablehnend gegenübersteht. Die Ministerialbeamten waren nicht selten der Meinung, daß es keinesfalls ihre Aufgabe wäre, einzelnen Staatsbürgern juristische und schon gar nicht organisatorische Auskünfte zu erteilen (vgl.Interview v. 8.11.1978).

sich die Bürokratie derartiger Fälle nicht besonders annehmen muß. Die Distanz zur Klientel, die Formalisierung der Kontaktaufnahme etc. rückt den Beamten aus dem Verantwortungsbereich. Er kann von der Klientel nicht zur Rechenschaft gezogen werden, ebensowenig ist er "politisch" verantwortlich. Seine Verantwortlichkeit ist eine ausschließlich "abstrakte", er darf nur aufgrund von Gesetzen tätig werden und ist weisungsgebunden. Der gesetzliche Rahmen und die Weisungsgebundenheit wird in der Verwaltungspraxis ausschließlich als rechtliche Absicherung für Nichttätigwerden oder Negativentscheiden perzipiert. Nur ausnahmsweise wird dies als positives Gebot verstanden, alle nur möglichen rechtlichen Chancen im Sinne des Betroffenen auszunützen (also erweist sich der Legalitätsgrundsatz in der Praxis als "Schutz" des Beamten vor der Klientel und vor zu viel Arbeit). Die Erfahrung mit der SSS, die "informelle" Verwaltungskontaktaufnahme zuläßt, zeigt nun, daß Beamte "versagen", wenn sie direktem Kontakt (mündlich oder von Angesicht zu Angesicht) zur Klientel ausgesetzt sind. Es ist wesentlich leichter, bei der Bearbeitung von Schriftstücken, wenn man der Klientel "entrückt" ist, eine Nein-Entscheidung zu fällen und durchzuziehen, als im direkten Gespräch dafür persönlich einstehen zu müssen. In Verwaltungskontakten dieser Art ist der Beamte wesentlich engagierter, "elegante" Auswege zu finden, die eine weitere Auslegung des Gesetzes im Interesse der Betroffenen zulassen (vgl. Interview vom 14. 11. 1978).

o Wir haben bisher jene Schwellen dargestellt, die zu überwinden sind, damit Lebensverhältnisse, Problemlagen oder Problemgruppen "Fall-Qualität" erhalten. Nunmehr betrachten wir jene psychischen und sozialen Mechanismen, die Menschen daran hindern, öffentliche Leistungen in An-

spruch zu nehmen, obwohl solche für sie prinzipiell in Frage kämen. Hier muß an alle sozialisations- und erfahrungsbedingten psycho-sozialen Prädispositionen gedacht werden, wie etwa Frustrationsschwäche, Abwehr, Lernwiderstände, Ängste, mangelndes Selbstbewußtsein, mangelnde Praxisorientierung von Bildung und Ausbildung (in den Bildungsinstitutionen kann man nicht "leben" lernen). Sprachvermögen, soziale und räumliche "Unerreichbarkeit" der Ämter, entfremdeter Amtsmechanismus (Klientel/Beschäftigte), etc. Diese Filter werden objektiv wirksam und hindern die Betroffenen daran, das wohlfahrtsstaatliche Angebot für sich nutzbar zu machen. Die Erscheinungsformen solchen gesellschaftlich vermittelten subjektiven Unvermögens sind mannigfaltig, wir können uns hier nur auf die Darstellung einiger weniger beschränken.

Es gibt nun Betroffene, die ihr Problem nicht erkennen oder wahrhaben wollen: Wir sind in einer speziellen Untersuchung zum Ergebnis gekommen, daß die Sozialisation in die traditionelle weibliche Geschlechtsrolle bei den Frauen zu höheren Toleranzwerten für persönliches Leid, Benachteiligung und Unterdrückung führt. Derartige Gegebenheiten werden von Frauen häufiger als "normal" oder "harmlos" hingenommen als von Männern. Dem entspricht daher auch, daß Frauen eine positivere Wahrnehmung des Verhaltens von Behörden haben. Die Männer zeigen eine signifikant kritischere Haltung gegenüber der Verwaltung als die Frauen: 48 % der Männer gegenüber nur 37 % der Frauen sind von der ungleichen Handhabung von Vorschriften durch die Verwaltung überzeugt. Diese Tendenz wird noch deutlicher, wenn nach persönlichen Wahrnehmungen solcher unterschiedlicher Handhabung von Vorschriften gefragt wird. Nur ein Drittel der Frauen gegenüber 42 % der Männer konnten derartiges unkorrektes Verhalten in Behörden wahrnehmehn (vgl. Öffentliche Dienste für Frauen, 1977, S. 2o7 f.).

Vor allem die Frauen sind es auch, die sich mit ihren Problemen eher schicksalshaft abfinden, weil sie ihre Lage als unveränderbar internalisiert haben. Viele Frauen begreifen zwar "ihr" Problem, allerdings meinen sie, daß man dagegen nichts unternehmen könne. Diese Haltung der Frauen manifestiert sich auch im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung. Zum Beispiel sind sie nur in geringerem Maße bereit, sich gegen einen unhöflichen Beamten zu wehren. Nahezu ein Drittel der Frauen gegenüber nur 19 % der Männer unternimmt nichts, weiß nicht, was sie machen könnten, tritt Rückzug an, etc. (vgl. Öffentliche Dienste für Frauen, 1977, S. 2o9).

Ein besonders wirksamer Filter besteht darin, daß viele Betroffene das sozialstaatliche Angebot gar nicht kennen. Bemerkenswert ist, daß alle gesellschaftlich benachteiligten Gruppen über das potentielle Hilfsangebot noch weniger Bescheid wissen als solche Gruppen, die gar nicht so sehr darauf angewiesen sind. Auch dies läßt sich an der benachteiligten Situation der Frauen belegen. Nicht nur ist das formale Bildungsniveau der Frauen in Österreich bedeutend geringer als das der Männer (1971 hatten 73 % der Frauen gegenüber 48 % der Männer über 15 Jahren nur Pflichtschulbildung), so fordert darüber hinaus das bestehende weibliche Rollenstereotyp von den Frauen eine Orientierung in Richtung Heim, Herd und Kinder. Der Umgang mit Behörden wird primär als "Männersache" perzipiert,[1] entsprechend geringer ist auch das Interesse der Frauen an Information über das Dienstleistungsangebot der öffentlichen Dienste. Dazu kommt noch, daß Frauen

---

1) Bei Auswertung der Behördenkontakte konnten wir eindeutig feststellen, daß die Prozentsätze der Männer insgesamt höher liegen; besonders groß ist der Unterschied (abgesehen vom Bundesheer) bei Finanzamt und Polizei. Fast kein Unterschied zeigt sich hinsichtlich Schulbehörden, Standesamt, Wohnungsamt, Jugendamt sowie sonstige Fürsorge (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, 4. Bd., S. 212 f.).

auch auf Grund ihrer existenziellen Situation geringeren Zugang zu derartiger Information haben, da diese ja oft in Bereichen zur Verteilung kommt mit denen Frauen selten oder gar nicht in Kontakt kommen. Beim Abtesten von behördlichen Informationsbroschüren ergab sich, daß solche Informationen sowohl bei Männern wie auch bei Frauen relativ wenig bekannt waren (11 % bzw. 1o %), in bezug auf die Verständlichkeit dieser Broschüren zeigte sich jedoch ein Unterschied zwischen den Geschlechtern. Die Broschüren waren fast allen Männern, die sie kannten, auch verständlich gewesen, während zwei Drittel der Frauen sie als unverständlich bezeichneten.

Im Zuge unserer Bevölkerungsbefragung wurde auch eine Frage nach der Kenntnis über die Auskunftspflicht der Behörden nach dem Bundesministeriengesetz 1973 gestellt. 78,9 % aller Befragten wußten darüber nicht Bescheid. Nach Information durch den Interviewer fragten wir weiter, ob sie gegebenenfalls Gebrauch davon machen würden. Jene, die diese Frage mit nein beantworteten, begründeten diese Einstellung folgendermaßen:

- Skepsis gegenüber Erfolgschancen (12,4 %)
- Scheu vor bürokratischen Prozeduren (23,6 %)
- Angst, sich dadurch in der Sache selbst zu schaden (1,1 %)
- allgemeine Abwehrhaltung (63,3 %)

Scheu vor bürokratischen Prozeduren wurde vor allem im Burgenland (45,5 %), in Tirol (28,3 %), in Wien (28,2 %) und in der Steiermark (25,4 %) als Grund genannt (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, Vorauswertung, S. 71 ff.).

Damit sind wir aber auch schon bei der nächsten Betroffenengruppe, bei jenen Personen nämlich, die Angst oder Scheu vor Ämtern, Amtspersonen, großen Häusern und ande- "offiziösen" Einrichtungen haben. Aus verschiedenen

psychologischen Untersuchungen ist bekannt, daß sozial benachteiligte Personen bzw. solche mit geringeren kommunikativen Fähigkeiten größere Angst vor öffentlichen Institutionen zeigen als "bessergestellte" Personen.

In einer Befragung über "Sozialarbeit und soziale Wohlfahrt in Österreich" machten Sozialarbeiter auf die Frage, welche Personen ihrer Erfahrung nach vom Hilfsangebot der Wohlfahrtseinrichtungen keinen Gebrauch machten, folgende Angaben: 14 % nannten jene, die Angst vor Behörden haben, mit 1o % wurden Leute mit schlechten Behördenerfahrungen und zu 9,8 % Uninformierte angegeben (vgl. Sozialarbeit und soziale Wohlfahrt in Österreich, 19 S. 64 ff.).

Weiters werden jene Personen selektiert, für die Behörden sowohl räumlich, technisch wie auch sozial schwer erreichbar sind. Viele Kontakte zu öffentlichen Diensten unterbleiben deshalb, weil der Zutritt zu ihnen ein "physisches" Problem darstellt. So etwa, wenn für die Konsultation der öffentlichen Dienststelle lange Strecken zurückgelegt werden müssen und dafür kein PKW zur Verfügung steht, wenn kein Telephon vorhanden ist oder auch, wenn man nicht von zu Hause weg kann, weil niemand da ist, der auf die Kinder aufpaßt.

Bei unserer Repräsentativbefragung wurde auch nach der Erreichbarkeit von Bezirksgericht und Bezirkshauptmannschaft gefragt. Uns kam es dabei auf die subjektive Einschätzung der Erreichbarkeit an. Jene Personen, die angaben, daß die lokalen Behörden schwierig erreichbar wären, gaben als Gründe an:

- räumliche Entfernung (27,9 %)
- Umständlichkeit (55,8 %)
- subjektive Gründe (16,3 %)

Hinsichtlich der Erreichbarkeit zeigte sich in unserer Untersuchung Hilflosigkeit bei alten Menschen. Es war deutlich schichtabhängig, ob überhaupt Probleme vorlagen (vgl. Verwaltung in der Demokratie, 2. Teilbericht, 4. Bd., S. 142 ff.).

Im Zuge unserer Befragung zeigte sich gerade auch an dem Phänomen der Erreichbarkeit der Ämter, daß es Personengruppen gibt, die ihre Probleme nur sehr schwer artikulieren können. Für Personen mit geringer Bildung, mit wenig Übung im Umgang mit "Amtspersonen" sowie für solche, die Schwierigkeiten mit der künstlichen, von der Lebenswirklichkeit abstrahierenden Amtssprache haben, kann die Belastung des Behördenkontaktes zu einer unüberwindlichen Barriere werden.

Es stellt sich dann letztlich die Frage, wie diskriminierende Behandlung von den Betroffenen aufgenommen wird. Das Vorkommen diskriminierender Behandlung auf Ämtern ist ein Faktum. Ebenso evident ist, daß die Opfer diskriminierender Handlungen eher in jenen Bevölkerungsschichten zu suchen sind, die über weniger Möglichkeiten der Gegenwehr verfügen. Verstärkte Wirkung erfährt die diskriminierende Behandlung beispielsweise bei Frauen dadurch, daß diese im Falle solcher Erfahrungen eher resignieren, also den Kontakt zur Behörde - soweit von ihnen selbst gesucht - abbrechen (vgl. Öffentliche Dienste für Frauen, 1977, S. 214).

Die Inanspruchnahme öffentlicher Dienste ist häufig ein aufwendiges Unternehmen, das Geduld, Beharrlichkeit und auch Durchsetzungsvermögen erfordert. Allein das Ausfindigmachen der zuständigen Stellen kann lange Wege erfordern, ganz zu schweigen von dem großen physischen und psychischen Aufwand, der für die Erledigung eines Anliegens

bei einer öffentlichen Dienststelle erforderlich sein kann: Mißverständnisse bezüglich der Zuständigkeit von Dienststellen, Versäumung der Amtsstunden, Fehler beim Ausfüllen von Formularen, Vergessen einer Stempelmarke, aber auch Fehlauskünfte oder Fehldeutungen des vorgebrachten Anliegens durch die Beamten - all dies bringt Strapazen mit sich, die weniger beharrliche und widerstandsfähige Personen zum Aufgeben verleiten.

Zwei Probleme sollen nun abschließend noch herausgestellt werden:

1. Die Schwierigkeit, regionale Disparitäten durch institutionelle Angebote zu überwinden und
2. die Frage, ob durch politisch-administrative Maßnahmen gesellschaftliche Ungleichheitsstrukturen wirksam abgebaut werden können.

Ad 1.

Über die Schwierigkeiten, regionale Disparitäten in arbeitsmarktpolitischer Hinsicht zu bewältigen, haben wir bereits berichtet. Aber auch aus den Erfahrungen der relativ unbürokratischen Schulservicestelle muß fast resignierend der Schluß gezogen werden, daß die regionalen Verzerrungen nicht kompensiert werden konnten. Untersucht man diese Frage nun noch an der regionalen Unterversorgung im Gesundheitsbereich,[1] so fällt angesichts des enormen Defizits auch hier der Befund nicht besser aus.

---

1) Bestimmt man Unterversorgung mit praktischen Ärzten dadurch, ob in einem politischen Bezirk über 3o % mehr Einwohner auf 1 praktischen Arzt entfallen als im Bundesdurchschnitt (1 7oo Einwohner pro Praktiker), so leben 14 % der Bevölkerung (= 1,o3 Millionen) in unterversorgten Regionen, wobei 79 % der betroffenen Gebiete eine überdurchschnittliche Agrarquote aufweisen. (Fortsetzung S. 97)

Vorderhand jedenfalls scheinen im traditionell politisch-institutionellen Bereich keine Möglichkeiten gefunden worden zu sein, diese regionale Auseinanderentwicklung hintantzuhalten (vgl. Alternativen in 5.2 und 6.)

Ad 2.
Auch die zweite Frage, inwieweit die Reformmaßnahmen der letzten Jahre den sozialen bias der wohlfahrtsstaatlichen Politik korrigieren konnten, gibt recht wenig Anlaß zu Optimismus. In fast allen gesellschaftlichen Sektoren (Bildung, Gesundheit, Wohnen, etc.) zeigte sich in den Teilstudien, daß es leider nicht gelungen ist, jene Schichten, für die man die Reformen durchführte, auch zu den tatsächlichen Nutznießern dieser Politik zu machen (vgl. Wohnungverbesserungsgesetz: es sollte vor allem der Verbesserung der Substandardwohnungen dienen, tatsächlich aber nutzten vor allem mittlere und obere Sozialschichten das Angebot des Wohnungsverbesserungskredites zur Instandsetzung mittlerer bis großer Wohnungen; vgl. KNOTH/KOHOUTEK 1978, S. 25).

Im Schulbereich läßt sich die Unwirksamkeit der Reformpolitik ziemlich unmittelbar an der Rolle der Bürokratie festmachen. Die Schulbürokratie ist in besonderer Weise ideologisch präformiert. Gesetze können auch mit 2/3 Mehrheit im Parlament beschlossen werden, das heißt aber noch lange nicht, daß sie auch von der Bürokratie administriert werden. Die Ministerialbürokratie erweist sich

---

Fortsetzung der Fußnote 1) von S. 96

Ebensolches gilt für die Zahnärzte (Unterversorgung = über 5o % mehr Einwohner auf 1 Zahnarzt als im Bundesdurchschnitt = 2 3oo Einwohner pro Zahnarzt): 34 % der Bevölkerung (= 2,5 Millionen) lebten 1974 in unterversorgten Bezirken, die zu 81 % Agrargebiete waren (vgl. KRAMMER/SCHEER 1978, S. 263 ff.). Untersucht man die Vertragsärztedichte, so wird das Verhältnis noch ungünstiger.

vielfach noch konservativer als die konservativen Parlamentarier. Politik kann daher immer nur so weit gemacht werden, wie der Apparat gerade noch mitgeht. Bürokratische Blockaden und Barrieren sind gerade im Unterrichtsbereich besonders hart. Beispiel: Gesamtschulproblematik: Versuchsschulen sind eher im Pflichtschulbereich angesiedelt, weil hier für die Lehrer Verbesserungen möglich sind. Die AHS will sich nicht integrieren lassen. Wobei hier unterschieden werden muß zwischen den AHS-Lehrern und ihren "Interessenvertretern". Die Lehrer selbst wären für die Schulversuche durchaus zu gewinnen. Aber die Gewerkschaftsfunktionäre und Personalvertreter stehen "dazwischen". Die Personalvertretungen haben sich vielfach von den Interessen der Lehrer entfernt. Zeitweise waren alle 16 Personalvertreter, egal ob Angehörige von ÖVP oder SPÖ, Direktoren und nicht Lehrer. Institutionell abgeblockt wird die Gesamtschulversuchsreihe auch noch seitens der Schulaufsicht. Für diese Probleme konnte auch keine entsprechende Öffentlichkeit geschaffen werden. Vieles von der Politik des Ministeriums wirkt sich an der "Basis" nicht aus. Es gibt daher viele konzeptionelle Erfolge, die man jedoch in der Ausführungsebene nicht kontrollieren kann. Dabei erweisen sich die Lehrer als "restriktive" Bedingung der Politik des Ministeriums (vgl. Interview vom 14. 11. 1978).

5. Gesellschaft in der Krise - eine verschärfte Bewährungsprobe für das bürokratisch-administrative System

5.1. Krise des Wachstums - Krise der Gesellschaft?

Es wäre falsch und auch ziemlich folgenschwer, wollte man die Behandlung gesellschaftlicher Krisentendenzen einseitig auf ökonomische und fiskalische Ursachen sowie Engpässe festlegen. Neue Dimensionen krisenhafter Entwicklung werden sichtbar: "Mit wachsender Komplexität verschiebt das System der Weltgesellschaft seine Grenzen so weit in seine Umwelten hinein, daß es an Kapazitätsschranken sowohl der äußeren wie der inneren Natur stößt" (HABERMAS 1973, S. 61). Krise wird keineswegs mehr nur als "ungünstige" Konjunktur- und Beschäftigungslage, als Wachstumskrise, als Instabilität des Geldwertes oder als öffentliche Haushaltskrise erfahren und verstanden. Krisen sind in ihren Erscheinungsformen und Auswirkungen wesentlich umfassender geworden: Ökologische Krisen, Krisen städtischen Lebens, Krisen der Energie- und Rohstoffversorgung, Motivationskrisen, Loyalitätskrisen politischer Institutionen usw. bestimmen nachhaltig den Alltag entwickelter Industriegesellschaften. Krisen lassen sich auch nicht mehr länger im armen Teil der Welt lokalisieren und isolieren. Die Krisenerschütterungen kapitalistischer Gesellschaften sind breiter, umfassender und vor allem internationaler sowie alltäglicher geworden.

Mit der Verbreitung und Vertiefung gesellschaftlicher Krisenphänomene läßt sich jedoch auch eine "Gewöhnung" an Krisenerscheinungen feststellen. So manches soziale

Krisenphänomen erschüttert das öffentliche Bewußtsein nur mehr kurz und am Rande. Viele dieser Phänomene gehören gewissermaßen schon zu den Selbstverständlichkeiten des kapitalistischen Alltags: Man hat gelernt mit Krisen zu leben. In der politischen Praxis geht es daher zumeist auch nicht mehr darum, die Krisenhaftigkeit kapitalistischer Gesellschaftswirklichkeit grundsätzlich zu überwinden. Das politische Bemühen richtet sich vielmehr darauf, die systematische Krisenanfälligkeit in einem Latenzzustand zu halten oder die Wucht der Krisenauswirkungen zumindest "politisch" zu mildern. Die Steuerung und Manipulation der Krisensensibilität, nicht der Krisenursachen, wurde zum vorrangigen Problem politisch-administrativer Instanzen.

Nur Arbeitslosigkeit sowie drastische Konsumeinschränkungen sind immer noch Krisenmomente, denen auch im Bewußtsein der Bevölkerung die bei weitem deutlichste Signalwirkung zukommt. Krisenwahrnehmung und Krisenbewußtsein stellen in Fragen der sozialen und ökonomischen Existenzsicherung noch eine Einheit dar, eine Einheit freilich, die auf subjektiven Ängsten und nur selten auf gesellschaftspolitischen Einsichten in die objektiven Zusammenhänge beruht. In so manchen anderen gesellschaftlichen Problemfeldern bedingen zunehmende Entfremdung und Verdrängung, daß Krisenerfahrung und Krisenbewußtsein der Menschen voneinander abgekoppelt bleiben. Strukturelle Kontaktarmut und psychische Isolation verstellen kollektive Krisenerfahrungen. Gesellschaftliche Krisen müssen so "zwangsläufig" als individuelle lebensgeschichtliche Krisen erlebt und erfahren werden. Wenn für die politische Verarbeitung sozialer und ökonomischer Krisen jedoch nötig, werden Emotionen und Ängste mittels Krisenideologien immer

wieder kurzfristig mobilisiert und in herrschaftsapologetischer Weise instrumentalisiert und umgesetzt. Denn aktives Krisenbewußtsein der Betroffenen könnte die Steuerung gesellschaftlicher Krisenzonen für die herrschenden Machtträger erschweren. Krisen und ihr Erleben müssen daher entpolitisiert und privatisiert werden: Nur wenn das Krisenerlebnis als individuelles Schicksal empfunden wird, scheint die Passivierung der Betroffenen gewiß und die "richtige", nämlich systemkonforme Krisenverarbeitung gewährleistet.

Auch vor den öffentlichen Verwaltungen, von denen immer mehr gesellschaftliche Steuerungsleistungen erwartet werden, hat die gesellschaftliche Krise nicht haltgemacht. War man vor wenigen Jahren noch a priori von der traditionellen Stabilitäts- und Kontinuitätsfunktion öffentlicher Verwaltungen im gesellschaftlichen Steuerungsprozeß überzeugt, was auch in der juristischen Ideologiebildung in dem im deutschen Sprachraum häufig zitierten Satz "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht" seinen deutlichen Niederschlag gefunden hat, so wurde in jüngster Zeit diese Stabilitätsgewißheit doch einigermaßen verunsichert. Sich ständig ausweitende sowie verändernde gesellschaftliche Problem- und Konfliktzonen lassen bei abnehmenden finanziellen, personellen, informationellen und organisatorischen Ressourcen sozial-integrative Bewältigungserfolge öffentlicher Verwaltungen drastisch schwinden. Funktions-, Integrations- und Legitimationskrisen signalisieren das Scheitern administrativer Steuerungspotentiale. Zunehmend "erfolglose" und deshalb in ihrer Legitimität ernsthaft in Frage gestellte politisch-administrative Institutionen mit immer kleiner werdenden Handlungsspielräumen bekommen in ökonomischen, sozialen und politischen

Krisen letztlich ein spezifisches, desintegratives Eigengewicht.

Ob auf Krisen eine demokratische oder eine sozial und politisch autoritäre Antwort gegeben wird, eine solche gesellschaftspolitische Entscheidung fällt - trifft man vorerst als eine Möglichkeit die Annahme der kontinuierlichen Fortschreibung bestehender Entscheidungs- und Machtverhältnisse - auch in diesen in ihrer sozialen Identität und Legitimität höchst bedrohten politisch-administrativen Institutionen. Daß in einem solchen Falle die Antwort mit großer Wahrscheinlichkeit autoritär ausfallen wird, scheint auf Grund historischer Vorerfahrungen relativ naheliegend. Offen bleibt freilich dann noch die zweite Variante, daß sich nämlich sozial und politisch "Betroffene" gewissermaßen als bewußt einkalkulierte "Störgrößen" in die Harmonie der bestehenden Entscheidungs- und Machtverhältnisse einschalten können, um ihre Antworten auf gesellschaftliche und politische Krisenmomente geben zu können. In einem solchen Falle könnte ein entscheidender Ent-"Machtungs"-, Ent-"Privilegierungs"- und damit Demokratisierungsprozeß eingeleitet werden, der erfahrbar machen könnte, daß gesellschaftliche Problemlösungs- und Krisenbewältigungsstrategien nicht a priori staatlich, also "von oben" organisiert sein müssen, sondern daß alternative Perspektiven auch beim erst wiederzuentdeckenden Bedürfnis der Betroffenen an eigenständiger Politik und Selbstorganisation ihrer Interessen sichtbar werden könnten (vgl. Kapitel 6). Das in der Regel nicht weiter hinterfragte staatliche "Monopol", Lösungsformeln für gesellschaftlichen Problemdruck aufzuspüren, läßt unberücksichtigt, "inwieweit nicht gerade im Zuge krisenhafter Entwicklung auch aus der Eigendynamik

gesellschaftlicher Situationen heraus Potentiale entwickelt werden, über welche situativ anfallender Problemdruck und die strukturelle Begrenzung staatlicher Aktivität durch das Aufkommen neuartiger Steuerungs- und Lösungsmuster unterlaufen wird"(PANKOKE / NOKIELSKI / BEINE 1975, S. 2). Dezentrale Selbststeuerungsformen könnten einen demokratischen Ausweg aus dem restriktiven Dilemma zentralisierter Staatlichkeit bedeuten.

Krisen öffentlicher Verwaltungen sind zwar keine "autonomen" Krisen, sie werden über den ökonomischen Bereich vermittelt; dennoch aber rechtfertigen sie eine gesonderte Behandlung ihrer gesellschaftspolitischen Folgewirkungen, zumal ja gerade an bürokratischen Verwaltungsstrukturen Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Demokratisierung aufgewiesen werden können. Daß in gesellschaftlichen Krisensituationen der Verwaltungspolitik ein besonderer Stellenwert beigemessen wird, wird auch in HABERMAS' Krisentheorie deutlich, wenn er im administrativen System eine Schlüsselstelle der Krisen-"Verarbeitung" aufzuspüren vermeint. Er schreibt dem administrativen System die Fähigkeit und Möglichkeit zu, Störungen kapitalistischen Wachstums administrativ verarbeiten und stufenweise über das politische ins kulturelle System verschieben zu können (vgl. HABERMAS 1973, S. 60). Diese spezifische, für die Bestandssicherung des kapitalistischen Systems zentrale Fähigkeit staatlicher Administration - aus der Sicht unserer Fragestellung sicherlich bereits Ausdruck einer relativ autoritären gesellschaftlichen Entwicklungsvariante - gilt es unter akuten oder akuter werdenden sozio-ökonomischen Krisenbedingungen auf ihre Erfolgschancen sowie auf ihre Unausweichlichkeit hin zu untersuchen. Die Krise als Herausforderung voranschreitender

zentralistisch-autoritärer Bürokratisierung oder möglicher dezentraler Selbstbestimmung und selbstorganisierter Lebenszusammenhänge? - Diese Krisenbewältigungsvarianten sollen in den Abschnitten 5 und 6 in ihren sozialen und politischen Folgewirkungen diskutiert werden.

5.2. Krise staatlicher Politik oder aber Krise der kapitalistisch organisierten Gesellschaft?

Spätestens seit 1975 haben das gestörte kapitalistische Wachstum, fiskale Schwierigkeiten öffentlicher Haushalte, strukturelle und technologisch bedingte Arbeitsmarktprobleme usw. in vielen westlichen Industrieländern den gesellschaftlichen Verteilungskampf in für die letzten Jahre ungewohnter Schärfe aufleben lassen. Die vordem raschen und zumeist kaum geplanten sowie in ihren Folgen unbedachten ökonomischen Wachstumsprozesse hatten die Industriegesellschaften mit negativen Folgeproblemen sowie gesellschaftlichen Krisenerscheinungen verschiedenster Art (Umwelt, Gesundheit, Verkehr usw.) konfrontiert. Die destruktiven Folgen kapitalistischer Produktionsweise waren voll wirksam geworden. Der Kapitalismus hat seinen "nekrophilen Zug" freigelegt, die "Verquickung von Technik und Destruktivität" (FROMM 1974, S. 310 f.) hat jenen entscheidenden gesellschaftlichen Schwellenwert erreicht, der die Fragwürdigkeit kapitalistischer "Fortschritts"-Politik nur zu augenfällig gemacht hat. Die Bewältigungschancen all dieser gesellschaftlichen Teilkrisen erwiesen sich jedoch als ziemlich begrenzt. Lösungsformeln für gesellschaftlichen Problemdruck werden in der Regel immer nur vom "staatlichen" Bereich erwartet und gefordert; der Staat,

personalisiert durch die Arbeits- und Leistungskraft der Bevölkerung, muß die Krisenhaftigkeit des kapitalistischen Wirtschaftssystems mit all ihren Folgewirkungen kompensieren. In jüngster Zeit wurde jedoch nur zu offensichtlich, daß das herrschende gesellschaftliche Organisationsprinzip weniger Möglichkeiten zuläßt, als zur Problemlösung an sich erforderlich wären. Die Probleme unter Kontrolle halten zu können, wird daher staatlicherseits immer häufiger schon als politischer Erfolg verbucht.

Wachsender gesellschaftlicher Problemdruck provoziert daher selbst bei neo-konservativen Staatskritikern "den Ruf nach dem starken Staat, nach Integration durch Zentralisierung" (PANKOKE / NOKIELSKI / BEINE 1975, S. 1). Relativ knappe öffentliche Ressourcen sollen nicht verzettelt, sondern zur Erfüllung der "Feuerwehrfunktion des Staates in Sachen Wirtschaft" (MAYR 1977) optimal eingesetzt werden. Weder die ständige Vorleistungsfunktion für privatwirtschaftliche Produktion noch die Beseitigung der durch die kapitalistische Produktionsweise geschaffenen Destruktivitäten dürfen daher durch etwaige sozialkompensatorische Aktivitäten des Staates über ein bestimmtes Maß hinaus gefährdet werden. Sofort heißt es dann: "Es läßt sich nicht mehr verheimlichen, daß die Kosten für die 'Sozialstaatlichkeit' zu hoch geworden sind und deshalb im 'Interesse der Allgemeinheit' reduziert werden müssen" (Der Spiegel 1975). Diese grundsätzliche Allokationsfestlegung, die die herrschende gesellschaftliche Machtverteilung spiegelt und ihren Bestand fixiert, sieht man - trotz aller verbalen Kritik an staatlichen Zentralisierungstendenzen - am besten in wachsender zentralstaatlicher Tätigkeit gesichert. So zeigt sich immer deutlicher, "daß die

Bereitschaft, unter Krisendruck zu zentralistischen Lösungen Zuflucht zu nehmen, eine breite Basis hat" (GRONEMEYER 1977, S. 54). "Das Spektrum derer, die aus der Einsicht in die Grenzen des Wachstums die Konsequenz ziehen, nur eine Verteilungsdiktatur sei imstande, die Problemlawine abzufangen, ist breit" (ebd.). Gerade Wachstumskrisen mobilisieren autoritär-zentralistische Konzepte. Krisenhafter Wachstumsstopp wird aus der Sicht bestimmter Interessen nur zu gerne mit Systemchaos und -verfall assoziiert. So konstatiert auch das Organ der Österreichischen Industriellenvereinigung: "Der moderne Wohlfahrtsstaat zeigt bedrohliche Degenerationserscheinungen" (HAIDER 1976). Hier zwingt sich freilich die Frage auf: Bedrohlich für wen? Welche Interessen sind denn eigentlich in Gefahr? Warum wird gerade in dieser Interessensphäre so vehement und lautstark eine Finanzkrise des Staates beschworen? Liegt hier nicht der Versuch vor, die Probleme und Schwierigkeiten der kapitalistisch organisierten, auf individualisierten Entscheidungsverhältnissen beruhenden Wirtschaft auf den Staat zu projizieren? Marktwirtschaftliche Krisenverhältnisse sollen so eine "etatistische Politisierung" (HICKEL 1977, S. 22) erfahren, die Kriseninterpretation wird auf den Kopf gestellt und "Staat und Gewerkschaften als die relevant 'Schuldigen' der Wirtschaftskrise ins Blickfeld" (ebd., S. 25) gezwungen.

Die Ursache der Finanzkrise des entwickelten kapitalistischen Staates mit seinem sozialstaatlichen Kompensationsanspruch ist aber gerade im Widerspruch der kapitalistischen Produktionsweise selbst begründet: Der gesellschaftlichen Organisation der Produktion steht die private Verfügungsmacht einzelner über die

Produktionsmittel gegenüber. Entsprechend der gesellschaftlichen Hierarchisierung ist daher auch im ökonomischen Bereich der Ressourcenzugang hierarchisiert. Privatwirtschaftlich organisierte kapitalistische Wachstumsprozesse überwälzen die gesellschaftlichen Vor- und Folgekosten der Produktion auf den Staat, die dieser aber kaum noch über das traditionelle Steuer- und Gebühreninstrumentarium finanzieren kann. Und genau hierin liegt der Zirkel des entwickelten Interventionsstaates begründet: Der "Interventionsstaat schöpft die Mängel des Produktionssystems ab, indem er ihre Quelle, dieses selbst, konserviert" (HICKEL 1976, S. 12). Weil der Staat "Abschöpfungsinstanz privater Wertschöpfung" ist, muß er wegen dieser Finanzierungsabhängigkeit die "Pflege der 'Wertschöpfungs'-Quellen" betreiben, er bleibt "bei seinen politischen Zwecksetzungen an die ihm vorausgesetzte Konkurrenzökonomie zurückgekoppelt" (HICKEL 1977, S. 21). Hierin sieht HICKEL aber auch die grundlegende Begrenzung gesellschaftlicher Reformpolitik im Kapitalismus begründet: Reformpolitik kann sich immer nur innerhalb eines erweiterten "öffentlichen Korridors" einrichten, bleibt damit aber in unmittelbarer Akkumulationsabhängigkeit. Nur über Wachstum kann der Fortschritt gesellschaftlicher Reformprojekte gesichert werden (vgl. ebd., S. 22).

Die gesellschaftlichen Krisenmomente werden in der Regel nur unzureichend auf ihre prinzipiellen Ursachen hinterfragt, sie werden vielmehr ideologisiert, somit "von den Grundstrukturen abgelöst" (ebd.) und wirklichen Lösungen entzogen. Daher korrespondiert mit den aktuellen krisenhaften Folgen der "zügellosen" kapitalistischen Ökonomie im ideologischen Bereich eine massive neo-konservative Offensive gegen eine

weitergehende Realisierung sozialstaatlicher Ansprüche. Der Sozialstaat stößt also nicht nur auf ökonomisch-fiskalische, sondern auch auf ideologische Schranken. Dazu wird der Sozialstaat zumeist als "Verteilungsanstalt" zum Zwecke "öffentlicher Zwangsbeglückung" diffamiert, die nur eine "Begehrlichkeitsmentalität", "Lizitationsatmosphäre" und "Luxusmentalität" hochkommen läßt. Aus opportunistischem Interesse auf "Stimmenmaximierung" würden der Staat und die ihn repräsentierenden Politiker die "Staatsdienstleistungen" überwiegend "zum Nulltarif" beistellen (SCHELSKY 1976, SPANNOCCHI 1974, ANDREAE 1977, STREISSLER 1976 u.v.a.m.). Diesen ideologischen Verkehrungen entsprechend, versuchte "Die Presse" ihre mehrheitlich durchaus privilegierten Leser zu einer Aktion des Steuerwiderstandes gegen notorische "Schwarzfahrermentalität" der Bevölkerung zu motivieren, wo doch "nicht der Steuerwiderstand ... den Bestand des Staates (gefährde), sondern die Gefälligkeitsdemokratie" (Die Presse 1977). Weil der "Versorgungsstaat" den "Neid ... (zum) treibenden Motor der Demokratie" mache, wird staatliche Sozialpolitik in dieser neo-konservativen Vorstellungswelt zur "massiven Sozialbestechung". Die für diese "Gefälligkeitspolitik" notwendigen Mittel versucht der Staat sich daher über den Weg der "Auspressung der Reichen" anzueignen (KUEHNELT-LEDDHIN 1975, S. 42 ff.). Freilich kann auch die neo-konservative Gesellschaftsphraseologie aus Gründen der Systemstabilisierung und Loyalitätssicherung nicht gänzlich sozialstaatlicher Rhetorik entsagen nur will sie das Sozialstaatsprinzip angesichts der "Verengung" des gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Verteilungsspielraumes in Grenzen halten und als "limitierten Auftrag zu sozialem Ausgleich" (HAIDER 1976) verstanden wissen.

Diese Ideologisierungsbemühungen können nur deshalb greifen, weil sie gezielt der diffus-emotionalen Ablehnung staatlich-bürokratischer Aktivitäts- und Entscheidungspraxis durch die Bevölkerung entsprechen. Aktuell läßt sich nämlich eine breite, eher affektive anti-bürokratische Stimmung der Bevölkerung in vielen westlichen (aber auch östlichen) Industriegesellschaften feststellen. Sowohl die Formen wie auch die politischen Vorzeichen dieser anti-bürokratischen Grundstimmung unterscheiden sich aber wesentlich. Denn GLISTRUPs Aktionen gegen den dänischen Steuerstaat auf einer anti-bürokratischen Massenbasis müssen hier ebenso erwähnt werden wie die ganz anders orientierten Basisbewegungen in der BRD, in England, Italien usw., die artikulierte Aktionen der Bevölkerung gegen interessenverzerrte, selektive und allzu häufig unkontrollierte administrative Politik darstellen. Intendiert GLISTRUP vor allem den Steuerwiderstand begüterter Bevölkerungsschichten gegen sozialstaatliche Politikausrichtung, so geht es in den anderen Fällen um Tarifkämpfe weniger privilegierter Gesellschaftsgruppen, um die Erhaltung von Quantität und Qualität öffentlicher Dienstleistungen oder aber um Widerstand gegen bürokratisch-autoritäre Bevormundung sowie gegen bürokratisch-legitimierte Formen langfristiger Umweltzerstörung. In Österreich breitet sich diese anti-bürokratische Einstellung in einer wesentlich unartikulierteren Weise aus, jedenfalls noch kaum in Form bewußter politischer Aktionen der Verwaltungs-Unterworfenen. Wenn überhaupt, so lassen sich hierzulande lediglich völlig individualisierte und daher auch nur hilflose Formen des Protests feststellen, die nur allzu oft als individuelle Amokläufe gegen bürokratisch Herrschaftsstrukturen die individuelle Ohnmacht symbolisieren.

Wenn nun seitens organisierter gesellschaftlicher Interessen auf diese (hilflosen) anti-bürokratischen Affekte rekurriert wird, so geschieht dies keineswegs in emanzipatorisch-demokratischer Absicht. Hier geht es vielmehr um die wirksame Durchsetzung bestimmter ökonomischer und politischer Interessen und Motive. Die bürokratisch vernachlässigten und unterdrückten Bedürfnisse und Interessen der die Masse des Steueraufkommens aufbringenden Bevölkerung werden instrumentalisiert und für an sich ohnehin starke Interessensformationen nutzbar gemacht. Privatwirtschaftliche und politisch-konservative Agitation kaschiert laufend geschickt die eigene Betroffenheit, was die gesellschaftliche Problemverursachung angeht, mit staatlich-bürokratischem Versagen oder Überforderung der politisch-administrativen Institutionen. Periodisch wiederkehrend löst die Industriellenvereinigung politische Kampagnen gegen den öffentlichen Dienst und seine Beschäftigten aus, die von den Massenmedien aufgenommen, in der Tendenz häufig noch verstärkt werden und schließlich bei der Bevölkerung ihr Echo finden. Die anti-bürokratische Stimmung in der Bevölkerung ausnützend kann regelmäßig privatunternehmerische Agitation in Sachen Verwaltungsreform betrieben werden. Diese anti-bürokratischen Affekte eignen sich also vortrefflich, Mißbehagen unter den verschiedenen Arbeitnehmergruppen zu schüren und etwa die privat gegen die öffentlich Bediensteten auszuspielen: "Das ist er, der neue Klassenkampf: Nicht mehr unter flatternden Parteifahnen, kein Konfrontationsmodell Ausbeuter gegen Geknechtete. Sondern Gewerkschaft gegen Gewerkschaft. Arbeitnehmer unter sich" (PAYRLEITNER 1977). "Unsere Demokratie kann zur Ausbeutung des Nicht-Staatsangestellten durch die Staatsangestellten entarten" (STREISSLER 1974, zit. nach Trend 11/78, S. 120).

Aus den zuvor gemachten Feststellungen darf jedoch nicht gefolgert werden, die öffentliche Verwaltung wäre frei von Krisenmomenten. Das was es zu zeigen galt, waren jene Bemühungen, die die empirisch konstatierbare Fiskalkrise vom ökonomischen System "über die steuerstaatliche Struktur in die Sphäre der Politik transportieren" (HICKEL 1977, S. 23). Staatliche Politik wird isoliert und "gleichsam als Ursache gegenüber der an sich krisenfrei erachteten Ökonomie reklamiert" (ebd.).

Die aktuellen Krisenmomente öffentlicher Verwaltung lassen sich auf den folgenden Ebenen ausmachen:

- Zunehmender gesellschaftlicher Problemdruck als Folgeerscheinung des "rauschenden Festes der Hochkonjunktur" (BRUN 1977, S. 5) überfordert die bestehenden politisch-administrativen Strukturen;

- Finanzierungsengpässe beschneiden öffentliche Leistungen und verunsichern öffentliches Personal bei zunehmenden öffentlichen Aufgaben;

- Loyalitätskonflikte im Verhältnis von Verwaltung und Bevölkerung werden immer mehr zur Regel (Bürgerinitiativen sowie andere Formen oppositioneller Konfliktaustragung werden zu einem nicht mehr wegzudenkenden Bestandteil unserer politischen "Kultur");

- die staatlichen Reaktionsmuster zur Überwindung dieser Krisenmomente gipfeln zumeist in Rationalisierung, Arbeitsintensivierung und Disziplinierung der administrativen Arbeitsweise, was letztlich Loyalitätskrisen auch im Binnenbereich öffentlicher Verwaltung immer wahrscheinlicher werden läßt;

- Informations- und Organisationsdefizite der administrativen Strukturen, die eher hoheitlicher als interventionsstaatlicher Aufgabenerfüllung gerecht werden.

Im folgenden werden wir diese krisenhaften Verwaltungssituationen einer näheren Erörterung unterziehen, wobei wir aus aktuellen gesellschaftspolitischen Gründen das größte Gewicht unserer Darstellung auf die ökonomischen Krisenaspekte öffentlicher Administrationen legen wollen.

5.3. Krisen - wer reagiert wie und wann für wen?

Krisenbewältigung ist eine Anforderung, die in kapitalistisch strukturierten Gesellschaften üblicherweise primär an staatliche Instanzen gerichtet wird. Daß die staatlichen Institutionen hierbei in der Regel jedoch systematisch überfordert sind, weil sie nicht nur mit den "externen", sondern auch mit "internen" Krisenerscheinungen fertig zu werden haben, zeigt sich deutlich an den von ihnen praktizierten Bewältigungsversuchen, Ausweichstrategien und Verschleppungstaktiken.

Für den öffentlichen Verwaltungsbereich lassen sich krisenhafte Situationen aufzeigen, deren intern wie extern verschränkte Verursachungsfaktoren evident sind:

5.3.1. Krisenmomente des öffentlichen Verwaltungssystems, die sich aus zunehmendem gesellschaftlichen Problemdruck generieren lassen ("Funktionskrisen"):

Die negativen Folgeprobleme des Wirtschaftswachstums haben die zu bewältigenden gesellschaftlichen Anforderungen radikal gesteigert. Informationell und organisatorisch weitgehend unvorbereitet hat das politisch-administrative System mit sich ausweitenden gesellschaftlichen Strukturkrisen verschiedenster Art fertig zu werden. Phänomene struktureller Arbeitslosigkeit infolge technologischer Veränderung industrieller wie auch "dienstleistender" Arbeitsprozesse, Verschärfung sektoraler und regionaler Disparitäten, Versorgungsengpässe im Gesundheitssektor, zerstörerische Folgen des gesellschaftlich dominanten Individualverkehrssystems, ökologische Krisenerscheinungen usw. stellen qualitativ und quantitativ bislang unbekannte Anforderungen an das politisch-administrative Steuerungssystem. [1] Als zusätzlich verschärfend wirkt sich in dieser Situation freilich noch aus, daß alle diese neu auftretenden gesellschaftlichen Teilkrisen auf dem Hintergrund bisher nach wie vor unbewältigter Versorgungsdefizite bestimmter strukturell benachteiligter Bevölkerungsgruppen

---

1) In den einzelnen Teilstudien des Projekts wurden viele dieser aktuellen Krisenphänomene erfaßt, vgl. dazu "Systemanalyse der gesundheitlichen Versorgung", "Gesundheitliche Beeinträchtigung im Bereiche der Arbeitswelt", "Umwelt- und Verkehrspolitik als präventive Gesundheitspolitik".

ablaufen. [1] Neue immer komplexer werdende Probleme überdecken und verschärfen bisweilen die alten, nach wie vor ungelösten gesellschaftlichen Disparitäten. Das herrschende gesellschaftliche Organisationsprinzip erweist sich immer deutlicher als zur längerfristigen Problemlösung ungeeignet. Es "bilden sich graue Zonen des Wildwuchses und des Ausuferns von Problemen" (PANKOKE / NOKIELSKI / BEINE 1975, S. 13), so daß sich die gesellschaftlichen Probleme immer schwieriger eingrenzen und administrativ zuordnen lassen.

Weil all diese negativen sozialen Folgeprobleme der auf individualisierten Entscheidungen beruhenden kapitalistischen Produktionsweise überwiegend externalisiert (also entweder ohne offenen Konflikt durch bestehende gesellschaftliche Strukturen aufgefangen oder aber als manifeste Probleme in den politischen Bereich abgeschoben) werden, muß das politisch-administrative System aufgrund permanenter und systematischer Überforderung seiner gesellschaftlichen Steuerungskapazität nach

---

1) Im Rahmen des Projekts "Integrierte Gesellschaftspolitik" wurde für einzelne gesellschaftliche Sektoren der Verteilungseffekt staatlicher Politik untersucht. Als deutlicher Trend all dieser Untersuchungen läßt sich feststellen, daß trotz aller politischer Maßnahmen nach wie vor bestimmte Basisungleichheiten die gesellschaftliche Realität in Österreich bestimmen. Ähnlich: FISCHER-KOWALSKI / BUCEK (Hrsg.), Sozialbericht über Ungleichheit in Österreich, 3 Bde., Wien 1978.

Möglichkeiten des zeitlichen Hinausschiebens (Zukunft), der räumlichen oder sozialen Abwälzung (Abdrängung in interne Randregionen, Export in die globale Peripherie, Belastung gesellschaftlicher Randgruppen), der Problem-"zerstückelung" oder - äußerstenfalls - der Problemverdrängung suchen. Staatliche Intervention ist aufgrund zunehmender Komplexität des gesellschaftlichen Problemdrucks und abnehmender finanzieller sowie organisatorischer Ressourcen immer weniger in der Lage, die anstehenden gesellschaftlichen Probleme und Krisen zu steuern und zu lösen. Die immer größer werdende Schere zwischen Aufgabenzunahme und Einnahmenrückgang sowie organisatorischem Kapazitätsverlust hat gesellschaftliche Globalsteuerung an verwaltungsinterne, aber auch verwaltungsexterne Schranken stoßen lassen. Die Tatsache, daß viele Maßnahmen staatlicher Planung und Steuerung nicht wirksam werden konnten, hat eine allgemeine Planungsernüchterung eintreten lassen.

5.3.2. Krisenmomente, die in der bürokratisch-administrativen Problembewältigungsstruktur angelegt sind ("Integrationskrisen"):

Das für das bestehende Gesellschaftssystem charakteristische Problembewältigungsmuster wird nach wie vor durch traditionelle bürokratisch-administrative Organisationsstrukturen bestimmt. Dieses Modell bürokratischer Problem-"verarbeitung" erweist sich jedoch in mehrfacher Weise als zur aktuellen krisenhaften Problemsituation dysfunktional, ja in der Wirkung geradezu krisenverschärfend. Es gelingt nämlich immer weniger, situationsbezogene Interessen mit den komplexer werdenden politisch-administrativen Steuerungsversuchen

demokratisch zu vermitteln:

- Nach wie vor dominiert der Herrschaftscharakter die Organisationsform öffentlicher Verwaltungen, nicht jedoch die dem wohlfahrtsstaatlichen Anspruch adäquatere Struktur öffentlicher Leistungsproduktion und -allokation. Wenn öffentliche Leistungserstellung und -verteilung unter herrschaftlichen Organisationsbedingungen abläuft, nimmt es nicht Wunder, daß gerade in gesellschaftlichen Krisensituationen leistende Verwaltungsfunktionen besonders leicht in repressive umschlagen (öffentliche Fürsorge und Sozialhilfe können aus Anlaß der Krise einem Funktionswandel zum Zwecke sozialer Disziplinierung und Befriedung ausgesetzt werden). Überhaupt verstärkt sich unter Krisenbedingungen der Trend zu autoritären Verwaltungsstrukturen bis hin zum quantitativen sowie qualitativen Ausbau staatlicher Gewaltapparate.

- Ansätze neuer Programmstrukturen staatlich-administrativen Handelns (planende Verwaltung) stehen daher immer wieder im Widerstreit mit den vorherrschenden (unter Umständen noch stärker werdenden) hoheitlich-bürokratischen Organisationsstrukturen und können sich daher trotz aller objektiver Notwendigkeiten kaum durchsetzen. Das politisch-administrative System kann daher - im Widerspruch zu allen Bekenntnissen "aktiver" Politik - im großen und ganzen nur reaktiv und kompensatorisch handeln. Das Ausmaß staatlicher Eingriffe nimmt zu ohne wirksam werden zu können und scheitert dazu noch an fiskalischen Begrenzungen.

- Die Kommunikationskanäle zwischen öffentlichen Verwaltungsapparaten und betroffener Bevölkerung

erweisen sich in vielfacher Hinsicht als gestört und unterbrochen. Unter Krisenbedingungen wird freilich auch gar nicht mehr versucht werden, diesen paralysierten Kommunikationsfluß zwischen Verwaltern und Verwalteten in Gang zu bringen.

- Das gängige bürokratische Regelungsmodell verursacht und fördert aufgrund seiner hierarchischen Strukturen, seiner rigiden Arbeitsteilung, starrer Regelorientierung und extrem formalisierten Klientelbeziehungen eine politische Apathisierung und Passivierung großer Bevölkerungsteile, was auch dem Trend einer Entdemokratisierung in die Hände arbeiten wird.

- Die zuvor angesprochene administrative Herrschaftsstruktur im Sinne der Ausschaltung von Selbstbestimmung und Selbsttätigkeit als zentrale Momente einer demokratischen Gesellschaftsalternative wirkt aber keineswegs nur im Verhältnis des administrativen Apparates zur "verwalteten" Bevölkerung, sondern auch im Binnenbereich öffentlicher Verwaltung. Das Problem der staatlichen Verwaltung als nichtdemokratisierter "Restgröße" in Österreich könnte unter gesellschaftlichen Krisenvoraussetzungen an enormer Bedeutung gewinnen.

- Die bürokratische Problemdefinition kollidiert entweder oder ist zumindest nicht synonym mit der Problemperzeption der betroffenen Klientel. Dieses Mißverhältnis kann unter Krisendruck bewußt gegen sozial schwache Bevölkerungsschichten genützt werden.

- Die üblich gewordenen sozialen, regionalen und geschlechtsspezifischen Filter verwaltungspolitischen

Alltags reproduzieren die Bürokratiestruktur als gesellschaftliche Instanz selektiver Interessenberücksichtigung und fixieren auch in administrativer Hinsicht den Bestand der gesellschaftlichen Klassenstruktur. Die klassenspezifische Selektivität öffentlichen Verwaltungshandelns muß sich in der Krise zwangsläufig noch verschärfen, weil Bedürfnisse sozial Schwacher sich immer weniger kompensieren lassen. Die Mittelallokation muß immer straffer an der Sicherung des bestehenden Systems ausgerichtet werden. Aus der Interessensicht der Industrie heißt dies: "Wohlstand müßte wieder geschaffen und nicht weiter verteilt werden" (Die Presse 1978).

- Die Wirksamkeit potentieller politisch-sozialer Sensibilität der administrativen Apparate wird durch komplexe Verfahren der Binnendisziplinierung an ihrer Entfaltung entscheidend behindert. Die Selektivität der administrativen Interessenberücksichtigung muß global garantiert sein und darf nicht an Einzelstellen der bürokratischen Front durch "unkontrollierte" Parteinahme für sozial schwache Klientel aufgeweicht werden. Der Frontverlauf zwischen Verwaltung und Klientel muß "hart" bleiben, damit er von oben überschaut und gesteuert werden kann.

- Trotz massiv fortschreitender Zentralisierung der bürokratischen Macht- und Einflußstrukturen läßt sich parallel auch eine Segmentalisierung und Parzellierung von Kompetenz und Zuordnung im staatlich-administrativen Bereich konstatieren, was letztlich eine gesellschaftlich wirksam werdende Koordinierung und Integration staatlicher und para-staatlicher Problemlösungs- und Krisenbewältigungsstrategien

ungemein erschwert.

- Die historisch gewachsenen territorialen Strukturprinzipien öffentlicher Verwaltung sind im Sinne einer problemadäquaten und bevölkerungsnahen Versorgung nicht immer optimal und funktional. Planungserfordernisse und Versorgungsgerechtigkeit stellen gerade unter Krisenbedingungen andere Anforderungen räumlicher Gliederung und Verteilung administrativer Ressourcen. Die Allokation der Verwaltungsmittel erfolgt also häufig in suboptimaler Weise, weil nur zu oft Ressortpartikularismus, Behördenegoismus, durchsetzungsstarke Interessensgruppierungen oder lokale Interessenklientele die sachliche und regionale Verteilungslogik bestimmen, was eine sozial gerechte Bewältigung gesellschaftlicher Krisensituationen zweifelsohne erschwert.

- Und als gewichtigstes, keineswegs aber letztrangiges Argument gegen ausschließlich bürokratische Problemlösungsvarianten: Ihnen ist die Tendenz zu ausgabenintensiven, kostenaufwendigen Problemlösungen immanent, womit sie ganz entscheidend zur Generierung der ökonomischen Krisenaspekte öffentlicher Verwaltung beitragen (vgl. 5.3.4. "Finanzkrisen").

Diese "Mängelliste" bürokratisch dominierter gesellschaftlicher Problemverarbeitung und Krisenbewältigung, wie wir sie hier zu entwickeln versucht haben, kann keineswegs als erschöpfend angesehen werden. Dennoch aber macht sie anschaulich, daß durch Aufrechterhaltung und reformerischer Pflege der bestehenden bürokratischen Basisstruktur das gesellschaftliche Integrationsdefizit mittel- und langfristig kaum aufgehoben, im Gegenteil nur verschärft

werden wird. Darüber hinaus werden die Bedingungen für autoritäre gesellschaftliche Entwicklungsvarianten perpetuiert und zementiert.

5.3.3. Krisenhafte Verunsicherungen des administrativen Systems, die sich aus internen wie externen Loyalitätskonflikten ergeben ("Loyalitätskrisen"):

In den letzten Jahren hatte - in anderen Ländern Westeuropas und in den USA zweifelsohne häufiger und intensiver als in Österreich [1] - das politisch-administrative System in zentralen Konfliktfeldern immer mehr mit der Infragestellung seiner Pläne, Maßnahmen und Entscheidungen zu rechnen (Bürgerinitiativen und andere soziale Bewegungsphänomene). An der sozialen Vorteils- und Lastenverteilung, wie sie sich für die Bevölkerung über das administrative System regelt und vermittelt, entzünden sich immer häufiger Konflikte. Vor allem im städtischen und lokalen Bereich scheint die Entwicklung

---

1) Sicherlich ist das Parteiengefüge und die Parteienloyalität in Österreich nach wie vor ausgeprägter als in anderen westeuropäischen Ländern. Die "etablierten" Parteien (SPÖ, ÖVP, FPÖ) binden in Österreich noch immer 98,8 Prozent der Wähler (1975). Das potentielle Protestpotential ist in Österreich also nach wie vor niedrig zu veranschlagen, wenn auch in jüngster Zeit in Meinungsumfragen Symptome sichtbar werden, die zu einer Erschütterung der österreichischen Parteienlandschaft führen könnten. Erst jüngst veröffentlichte der KURIER die Ergebnisse einer Meinungsumfrag, derzufolge das Bedürfnis nach einer "neuen" Partei unter den Österreichern größer geworden ist. Vor allem die Umweltproblematik und die Frage der Kernkraftwerke dürften geeignet sein, traditionelle Parteienbindungen zu lösen.

sozialer Bewegungen gegen administrative Eingriffe am fortgeschrittensten. Neue Formen der Konfliktaustragung mußten gefunden werden, weil die Entfremdung des institutionalisierten Willensbildungssystems gegenüber den sozialen und politischen Interessen großer Bevölkerungsgruppen ein Ausmaß erreicht hat, das vielen nur mehr den Weg über außerinstitutionelle Initiativen möglich erscheinen läßt. "Loyalitätsverweigerung und politisch-soziale Regelverletzungen" (BAUER 1975, S. 141) sind zu wichtigen Formen der Konfliktaustragung mit bürokratisch-administrativen Instanzen aufgerückt. Staatlicherseits werden diese Verweigerungs- und Widerstandsaktionen "durch die Sozialtechniken der Loyalitätsbindung und durch die Apparate von Sozialverwaltung, Klassenjustiz, Polizei und Militär" (ebd.) beantwortet. Der Spielraum des politisch-administrativen Systems hat sich aus ökonomischen und fiskalischen Gründen jedoch so weit verengt, daß durch Basisbewegungen in Frage gestellte Politik- und Planungsziele

- kaum mehr grundlegend verändert
- noch durch andere Angebote ersatzweise befriedigt werden können.

Ein weiteres Problem der Verwaltung liegt darin begründet, daß der Erfolg administrativer Steuerungsmaßnahmen vom angepaßten Verhalten der Verwaltungsunterworfenen abhängig ist: "Es genügt nicht, wenn sie in resignierter Apathie hingenommen werden. Ihre Funktionalität steht und fällt in vielen Bereichen mit der Bereitschaft der in der Planung vorgesehenen späteren Nutzer, sich konform mit den Planungszielen zu verhalten" (FASSBINDER 1972, S. 76). Diese Konformität

wird sich unter Krisenbedingungen erst recht nur über ideologisch-manipulative Techniken oder direkten psychischen und physischen Zwang (Kriminalisierung oder Pathologisierung sozialer Bewegungen und ihrer Träger) herstellen lassen, wobei fraglich bleibt, wie stabil eine derart hergestellte Basiskonformität überhaupt sein kann. Unter solchen Bedingungen wird sich jedenfalls die Illusion, die Betroffenenperspektive ließe sich mit der Staatsperspektive harmonisch verknüpfen, nicht ganz so einfach vermitteln lassen.

Eine zweite Front von Loyalitätskonflikten kann sich zunehmend auch im internen Verwaltungsbereich eröffnen. Dies nicht nur deshalb, weil die Loyalität des Verwaltungspersonals für den administrativen Herrschaftsapparat durch vermehrten Eintritt kritischer oder gar linker Bediensteter gefährdet scheint, sondern auch weil sich mit der aktuellen Verwaltungs- und Personalpolitik neue Gefährdungszonen auftun, die weit unberechenbarer sind als politischer "Ungehorsam". Mit den zunehmenden Anforderungen an die öffentliche Verwaltung und den knapper werdenden Mitteln wird vom öffentlichen Personal - ohne Gewährung kompensierender Gratifikationen - Mehrarbeit sowie selbstverständliche Zufriedenheit mit diesen gesteigerten Arbeitsanforderungen erwartet. Diese Loyalitätsbindung läßt sich zumindest partiell und für bestimmte Beschäftigtengruppen des öffentlichen Dienstes über jene zusätzlichen Verunsicherungen, die sich aus der allgemeinen Arbeitsmarktkrise nähren, herstellen. ("Besser Mehrarbeit als gar keine Arbeit"). Ist die Ökonomisierungspolitik im öffentlichen Verwaltungsbereich einmal erfolgreich, nimmt sie den Betroffenen alle Möglichkeiten einer Gegenwehr. Loyalisierung und Rationalisierung stehen gerade im öffentlichen Dienst in untrennbarem Zusammenhang. Denn

alle Sparstrategien des Staates können nur dann aufgehen, wenn sie nicht durch den Widerstand der Beschäftigten paralysiert werden: "Für die öffentlichen und para-öffentlichen 'Arbeitgeber' ist es deshalb wichtig, flankierend zu den eigentlichen Sparmaßnahmen die Gegenwehr der Lohnarbeiter zu beeinträchtigen" (DAMMAN 1977, S. 371). Der staatliche Arbeitgeber muß folglich seine Rationalisierungspolitik durch massive Loyalisierungsmaßnahmen flankieren. Gelingt es den Beschäftigten freilich dennoch, sich gegen diese Politik des öffentlichen Arbeitgebers zur Wehr zu setzen, so entsteht für das politisch-administrative System eine neue, ungeahnte Loyalitätskonfliktfront, deren Bewältigungschancen wir noch zu diskutieren haben.

5.3.4. Einengung des administrativen Handlungsspielraums aufgrund fiskaler Restriktionen ("Finanzkrisen"):

Die sich immer stärker öffnende Schere zwischen wachsendem gesellschaftlichen Problemdruck und beschränktem staatlichen Bewältigungspotential kennzeichnet die Finanzkrise des intervenierenden Steuerstaates. Staat und Gemeinden zeigen sich aufgrund überproportionalen Wachstums jener Probleme, deren Lösung ihnen vom privatwirtschaftlichen Sektor aufgehalst wird, fiskalisch und legitimatorisch überfordert. Die Aufgabenerfordernisse sowie die Erwartungshaltungen der Bevölkerung und die finanzielle sowie organisatorische Kapazität der öffentlichen und para-öffentlichen Einrichtungen klaffen erheblich auseinander.

Wie versucht nun der Staat auf diesen Kostendruck, dem auch eine nicht irrelevante ideologische Funktion beizumessen ist, zu reagieren? Grundsätzlich wären zwei Handlungsvarianten denkbar:

- Der Staat erhöht seine Einnahmen oder aber
- er schränkt seine Ausgaben ein.

Der ersten Variante sind prinzipielle politische Grenzen gesetzt: Einer Einnahmenerhöhung des Staates (über gesteigerte Steuern, Tarife, Gebühren oder neu eingeführte Selbstbehalte) können die ökonomisch starken Gruppen durch Steuerwiderstand oder Kapitalflucht begegnen. Aber auch den "anderen" steuerzahlenden Gruppen gegenüber kann aus Gründen der Sicherung der Massenloyalität dieses Instrument des Staates keineswegs über Gebühr in Anspruch genommen werden. So ergeben sich lediglich im Rahmen der zweiten Variante Ansatzpunkte staatlicher Kostenreduktion, zumal ja hier vieles in eher verdeckter Form geschehen kann und auch die sozialen Folgen nicht sofort sichtbar werden. Ausgabeneinschränkungen sollen daher erreicht werden durch:

- Ökonomisierung staatlicher Organisation und staatlichen Handelns (Planung als neue Form staatlichen Verwaltungshandelns, Finanzreformansätze usw.)

- Zentralisierungsbestrebungen, Zusammenlegung von Verwaltungseinheiten und Materialökonomisierung (Ämterzusammenlegungen bei Post und Gerichten, Schließung kleiner Spitäler, Gemeindegebietsreformen, Mehrfachnutzung von Gebäuden, Gebietsvergrößerungen für den Maschineneinsatz usw.)

- Sparprogramme, Reformstopp und vermehrter Trend zu "kostenlosen" Reformen und "symbolischer" Politik

- Ernsthaftes Umschichten von Ausgabeposten in sektoraler oder personeller Hinsicht (Einschränkung der Umschulungs- und Ausbildungshilfen für Frauen durch die Arbeitsmarktverwaltung usw.), aber auch oft nur budgetkosmetische Operationen (Privatisierung von Reinigungsarbeiten in öffentlichen Gebäuden und damit Verschieben des Personalaufwandes in den Sachaufwand usw.)

- Gänzlicher Abbau oder nur organisatorische Ausgliederung staatlicher Aufgaben, Verringerung öffentlicher Dienstleistungen

- Personalkostenreduktion aufgrund "effizienterer" Nutzung der Arbeitskraft der Staatsbeschäftigten

5.4. Entwicklungsperspektiven öffentlicher Verwaltung

Aus der bisherigen Darstellung öffentlicher Verwaltungspolitik wurde ersichtlich, daß Verwaltungsreform - erst recht unter krisenhaftem Druck - eine bedeutsame Austragungsebene sozialer wie politischer Gesellschaftskonflikte darstellt. Öffentliche Verwaltung fungiert als organisatorische Drehscheibe gesellschaftlicher Umverteilungsmaßnahmen, also tritt sie in krisenhaften Perioden als wichtiger organisatorischer Träger klassendifferenzierender öffentlicher Entlastungs- oder aber Belastungspolitik auf. Diese gesellschaftlich sehr bedeutsame verteilungspolitische Durch- und Ausführungskompetenz öffentlicher Verwaltung wird freilich mittels

eines entpolitisierenden Verwaltungsbegriffes zu verdecken versucht. Verwaltungsreform ist daher niemals ein Vorgang auf der bloß technisch-organisatorischen Problemebene, wie dies häufig zu unterstellen versucht wird, sondern ein gesellschaftliches Konfliktfeld besonderer Art. Gesellschaftliche Interessengegensätze und Konflikte können durch den Verwaltungsapparat dann beigelegt oder befriedet werden, wenn es der öffentlichen Verwaltung gelingt, als interessenneutrale Vermittlungsinstanz zu erscheinen; weshalb die öffentliche Verwaltung auch gerne auf ihre instrumentelle Bedeutung reduziert und ihrer gesellschaftspolitischen Funktion in fiktiver Weise entkleidet wird. Die gesellschaftspolitische Brisanz, die sich aus der administrativen Reproduktion klassengesellschaftlicher Strukturen sowohl in rechtlicher wie in verteilungspolitischer Hinsicht ergibt, soll tunlichst verschleiert und verharmlost werden.

Der gesellschaftliche Trend zu zentralistischen Großinstitutionen beschleunigt nicht nur finanzielle sowie Versorgungskrisen, sondern auch den juristisch fundierten Entfremdungsprozeß zwischen Verwaltern und Verwalteten. Trotz größten finanziellen Aufwandes gelingt es immer weniger, den vom Entscheidungsprozeß und wirksamen Kontrollmöglichkeiten ausgeschlossenen Verwaltungsunterworfenen angemessene Zufriedenheit mit öffentlichen

Dienstleistungen zu vermitteln. [1] Damit aber schwindet auch immer stärker die Basis der Identifikation mit den herrschenden zentralistischen Großorganisationen. Traditionelle juristische Abschreck- und Einschüchterungsverfahren staatlicher Bürokratie werden um das sinnliche Erleben rationalisierter und automatisierter administrativer Großapparate ergänzt. Aus dem juristisch definierten wehrlosen Untertan wird in steigendem Maße der wehrlose Verwaltungskonsument - trotz institutionalisierter Ombudsmänner und versuchten Servicegedankens um nur wenig freier und autonomer im Umgang mit öffentlichen Behörden. Analog zum Übergang vom Feudalismus zur kapitalistischen Marktwirtschaft erfolgt sozusagen im historischen Nachziehverfahren der Wandel vom Verwaltungsuntertanen zum Verwaltungskonsumenten. Die politische Qualität dieser Beziehung hat sich freilich nur teilweise verändert. Die öffentliche Verwaltung in Österreich hat seit ihrer absolutistisch-monarchischen Fundierung kaum grundlegende demokratische Reformen erfahren. Anpassung überkommener bürokratisch-administrativer an marktwirtschaftliche Strukturen kann kaum als tiefgreifender Demokratisierungsversuch gewertet werden.

---

1) Aus unseren empirischen Untersuchungen lassen sich durchaus Hinweise für eine Unzufriedenheit der Bevölkerung ableiten (vgl. BAUMGARTNER u.a., Verwaltung in der Demokratie, Bd. 4, Wien 1978), ob darin freilich auch die Ursache zu sehen ist, daß 85 Prozent der Österreicher lieber auf verschiedene staatliche Leistungen verzichten würden als höhere Steuern zur Aufrechterhaltung aller Leistungen zu bezahlen ("Wohlfahrt wird nicht gedankt", Die Presse, 4.1.1978), ist jedoch fraglich. Die Untersuchung, die im Auftrag der Bundeswirtschaftskammer durchgeführt wurde, scheint insoferne tendenziös zu sein, als in ihr der Eindruck erweckt werden soll, daß die Bevölkerung mehrheitlich den Wohlfahrtsstaat ablehne. Es ist jedoch kaum wirklich anzunehmen, daß 85 Prozent der Österreicher die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen als solche und insgesamt ablehnen. Unzufriedenheit und Ablehnung sind aber immer noch zwei verschiedene Dinge.

Wenn im folgenden zwei Varianten politischer Entwicklung öffentlicher Verwaltungsstrukturen unterschieden werden, so ist dabei die grundlegende Erkenntnis leitend, daß die organisatorische Form des staatlichen Verwaltungsapparates aufs engste mit seinen gesellschaftlichen Funktionen verbunden ist. In diesem Sinne stellen Organisations- und Verfahrensfragen auch gesellschaftspolitische Machtfragen höchsten Ranges dar. Jede gesellschaftliche Entwicklungsphase erfordert eine den jeweiligen politischen und ökonomischen Kräfteverhältnissen adäquate verwaltungsorganisatorische Ausformung. In allen Verwaltungsreformansätzen finden die aktuellen Macht- und Verteilungskämpfe ihren institutionellen Niederschlag. Vorschläge zur Reform des politisch-administrativen Systems erfolgen nicht unabhängig von organisierter Interessendurchsetzungspolitik. Schließlich geht es den beteiligten Interessen um "möglichst großen Einfluß auf und möglichst großen Anteil an staatlicher Umverteilung gesellschaftlich produzierten Reichtums" (HÄUSSERMANN 1977, S. 112); und für deren Realisierung ist die Art und Weise staatlich-administrativer Regulierung keineswegs unbedeutend.

5.4.1 Autoritäre Entwicklungsvariante: Krisenüberwindung unter Festschreibung der bestehenden Strukturen

Im folgenden soll skizziert werden, was unter anhaltenden ökonomischen Stagnations- und Krisenbedingungen bei Fortschreibung bestehender politisch-administrativer Strukturen geschehen könnte: In welcher Weise könnte sich der gesellschaftliche Bürokratisierungsprozeß weiterentwickeln?

Die Ausgangssituation bestimmt sich aus den krisenbedingten Verknappungen öffentlicher Mittel. Mehr denn je zuvor wird auf das politisch-administrative System Druck geübt, "akkumulationsferne, sozialorientierte Finanzmittel zugunsten unmittelbarer Pflege des Profitsystems über teure Anreizsysteme" (HICKEL 1977, S. 23) zu kürzen. Ein prinzipieller Widerspruch des intervenierenden Steuerstaates aktualisiert sich in neuer Schärfe und soll im Sinne der bestehenden Ordnung über eine Umschichtung der staatlichen Finanzmassen kalmiert werden. Die Entlastungs- bzw. Belastungspolitik - vermittelt über die staatlichen Instanzen - soll sich freilich an der Logik des privatwirtschaftlichen Profitsystems ausrichten. Am Beispiel der Lohn- und Arbeitsmarktpolitik veranschaulicht der neo-liberale Ökonom F. MACHLUP die kapitalistische Prioritätserwartung an öffentliche Politik: "Die Relation zwischen Arbeitskosten und Warenpreisen muß so sein, daß die Unternehmer Interesse haben, Arbeiter für die Produktion einzustellen. Sie müssen Gewinne machen können" (MACHLUP 1978, S. 8). Diese Bedingung "Gewinne machen (zu) können" hat staatlich-administrative Politik zu erfüllen. Aus dieser Interessensicht werden daher bestimmte "Lösungs"-Vorschläge in die öffentliche Diskussion eingebracht, denen die Entsprechung mit dem "Allgemeininteresse" unterstellt wird:

5.4.1.1 Privatisierung öffentlicher Aufgaben - Kostenentlastung auf wessen Kosten?

Unter prinzipieller Beibehaltung bestehender Produktionsstrukturen, die das Gewinnmotiv als primäres Ziel aller gesellschaftlichen Produktion in den Vordergrund schieben

und mittels ökonomischen Wachstums zu realisieren trachten, bleibt tatsächlich nur die enorm ausgabenintensive bürokratisch-administrative Problembewältigungsstruktur - trotz ihrer hohen Kosten und all ihrer empirisch erwiesenen Mängel - als einzige Perspektive gesellschaftlicher Organisation vorstellbar. Die bürokratische Organisationsform ist die dem Kapitalismus immanente Folge gesellschaftlicher Arbeits- und Herrschaftsteiligkeit. Weil aber die bürokratischen und ausgabenintensiven Kompensationsmechanismen auf Dauer nicht so leicht finanzierbar sind, soll der "Dschungel" öffentlicher Aufgaben - und hier vor allem die soziale Dienstleistungsorganisation - gelichtet werden.

Die reale politische Apathisierung großer Bevölkerungsteile und die diffus-emotionale Abwehr bürokratischer Organisationsweisen erleichtern es, daß die Bevölkerung gegen ihre eigene Bedürfnis- und Interessenlage mobilisiert werden kann. Und im Verbund sind Wirtschaftswissenschaft und Medien hier auch rege tätig: Die Wirtschaftswissenschaft stellt unkritisch jene Ideologeme bereit, die die Medien dann in wirksamer Weise in jeden Haushalt transportieren. Mißwirtschaft und Defizite werden mit staatlicher, Leistung und Effizienz dagegen mit privater Wirtschaftsorganisation synonym gesetzt. In "einäugiger" Weise produziert die Wirtschaftswissenschaft also jene interessengebundenen Aussagen vom "Produktivitätsgefälle" zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor. Diese permanente Vorgabe für privatwirtschaftliche Produktionsorganisation soll die Legitimität öffentlicher Dienstleistungs- und Wirtschaftsorganisation im öffentlichen Bewußtsein systematisch untergraben. Der öffentliche Wirtschaftsbereich wird nach der vorherrschenden "Lückenbüßertheorie"

(T. THIEMAYER 1975, S. 15) in seine Rolle als bloß funktionales Beiwerk privatwirtschaftlicher Strukturen, als "organisch ergänzender Faktor zum privaten Sektor" (F. VRANITZKY 1976) verwiesen. Das "gewisse Maß" an öffentlicher Wirtschaftsbetätigung kennt freilich sehr harte Grenzen: "Die Tatsache der unabdingbaren Existenz eines Sektors der öffentlichen Wirtschaft in jedem System marktwirtschaftlicher Prägung darf allerdings nicht dazu führen, daß eine schrankenlose Ausdehnung dieses Sektors möglich und der privatwirtschaftliche Sektor, das eigentliche Charakteristikum der Marktwirtschaft, zur Randerscheinung wird" (Ch. SEDLNITZKY 1977, S. 26). Daher die Losung: "Stoppt endlich den Staat" (O. Graf LAMBSDORFF 1975) (denn: mehr Staat = weniger persönliche Freiheit, weil: mehr private Initiative = weniger Bevormundung durch den Staat).

Privatisierung wird propagiert, um öffentliche Produktion und Distribution zugunsten privatwirtschaftlicher Initiativen einzuschränken oder zumindest deren weitere Expansion zu blockieren. Gesellschaftliche Praxis zeigt, daß Entstaatlichungs- sowie Privatisierungsabsichten in ganz unterschiedlichen Erscheinungsformen auftreten:

- Reprivatisierung oder Privatisierung staatlicher Wirtschaftsunternehmen als direkter Zugriff auf die staatliche Eigentümer- und Verfügungsfunktion;

- die zumeist nur wenig beachtete "innere" Privatisierung staatlicher Betriebe und Organisationen durch mechanische Übertragung privatwirtschaftlich "bewährter" Organisationsprinzipien und Effizienzkriterien auf den öffentlichen Bereich ("Kolonisierung" und Aushöhlung des öffentlichen Sektors durch massive ideologische

Transfers). Der bis vor kurzer Zeit für die Wiener Magistratsreform zuständige und daran bereits gescheiterte Obersenatsrat Helmreich - zuvor Personalmanager bei IBM - hat diese Form der "Privatisierung" auch sehr anschaulich gemacht: "Von mir aus hätte ich nie die Idee gehabt, zur Gemeinde zu gehen ..., aber dann hat es mich fasziniert, privatwirtschaftliche Gedanken in eine Behörde zu tragen" (W. SCHWARZ 1977);

- selektive Auslagerung öffentlicher Dienstleistungsproduktion aus dem öffentlichen in den privatwirtschaftlichen Tätigkeitsbereich (Privatisierung der der Gewinnzone näher liegenden "Rosinen");

- "schleichende" Privatisierung durch Einrichtung privater Konkurrenz neben (und vielleicht einmal statt) staatlich organisierten, sogar auch klassisch-hoheitlichen Verwaltungsagenden, wie im Fall der neuerdings expandierenden privaten Sicherheitsindustrien, die schrittweise, unter totalem Ausschluß öffentlicher Kontrolle, die staatlichen Polizeifunktionen ernsthaft konkurrenzieren oder aber auch nur die öffentlich finanzierte Infrastruktur für ihre privaten Gewinninteressen zu nutzen trachten, ähnliche verdeckte Privatisierungsprozesse sind auch für viele Bereiche der Sozial- und Gesundheitsversorgung nachweisbar;

- Privatisierung öffentlicher Ressourcen: der öffentliche Sektor als Förderungsmittelaufbereiter für privatwirtschaftliche Initiativen, für deren Einsatz und Verwendung die öffentliche Hand kaum Bedingungen stellen kann, deren Output aber ausschließlich privat genutzt wird: die Öffentlichkeit soll Kosten und Risiko tragen, den privaten Wirtschaftsträgern aber

soll der Nutzen vorbehalten bleiben (Trend des Bundes zur "Budgetverwaltungs-Ges.m.b.H." (so äußerte sich der Präsident des Rechnungshofes, J. Kandutsch, anläßlich des Milliarden-Transfers von Finanzminister Androsch im Jahr 1976).

Alle diese Privatisierungsideen ziehen ihre Rechtfertigung aus der unterstellten Annahme, daß privatunternehmerische Initiativen den Staat "entlasten" würden - sowohl in organisatorischen wie auch finanziellen Belangen. Ihre Befürworter knüpfen an Privatisierung folgende Erwartungen:

- Der "überforderte" Staat würde entscheidend entlastet werden und könnte sich gezielter seiner primären Aufgabe, nämlich der Wahrnehmung seiner Ordnungsfunktionen, widmen.

- Privatisierung wäre ein geeignetes Mittel zur Bekämpfung "inflationärer" Staatsaufgaben und damit ein Beitrag zur Lösung des Problems "wuchernder" und immer teuerer Bürokratie.

- Der Markt wäre ein geeignetes Instrument zur Machtverteilung, die Bürokratie dagegen monopolisiere Macht.

- Weiters könnte der "übersteigerten versorgungsstaatlichen" Entwicklung entgegengewirkt und so die "Sicherung der staatsbürgerlichen Freiheit und Selbstverantwortung" forciert werden.

- Durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben könnte die Staatsquote zurückgedrängt und somit den in

Wirklichkeit weit überlegeneren marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen zum Durchbruch verholfen werden.

- Angesichts der "Verengung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Verteilungsspielraumes" kann nur über den Weg einer Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche eine finanzielle Entspannung eingeleitet werden.

- Private Bereitstellungen von Dienstleistungen würde besser, rationeller, effizienter, preisgünstiger und unbürokratischer erfolgen, weil die Organisation des privaten der des öffentlichen Sektors überlegen sei.

Um diese Behauptungen, die in ihrem wesentlichen Kern um Kostenersparnis kreisen, auf ihre Stichhaltigkeit oder ihren Ideologiegehalt untersuchen zu können, muß erst ein Kosten- und Erfolgsverständnis entwickelt werden, das der Problemlage öffentlicher Aufgabenerfüllung gerecht werden kann und nicht mehr auf die "gedanklichen Krücken des erwerbswirtschaftlichen Gewinnmaximierungsprinzips" (T. THIEMEYER 1975, S. 259) angewiesen bleibt. Die herkömmliche Betriebswirtschaftslehre hat den öffentlichen Sektor prinzipiell vernachlässigt und sich nahezu ausschließlich auf die Erforschung und Betreuung privatwirtschaftlicher Strukturen verlegt. Diese bewußte und freiwillige Beschränkung kommt einem methodologischen Denktabu gleich, dessen Auswirkung dann ideologische "Transfers" sein müssen, ist man in einer "gemischten" Wirtschaft doch gelegentlich gezwungen, zum öffentlichen Bereich Aussagen zu treffen. Die privatwirtschaftliche Handlungslogik wird so in geradezu "imperialistischer" Manier dem öffentlichen Wirtschaftssektor aufoktroyiert. Aber auch für die Finanzwissenschaft ist es ähnlich schwierig, in dem ihr von der bürgerlichen

Nationalökonomie, die den Staat in ihren Modellannahmen in der Regel in die Rolle eines exogenen Faktors abdrängt, überlassenen Korridor ohne privat- und marktwirtschaftliche Anleihen ein an Notwendigkeiten des öffentlichen Sektors entsprechendes Bewertungsinstrumentarium zu entwickeln.

Soll hier privatwirtschaftliche "Hegemonie" überwunden werden, so dürfen die "Kosten"- und Rentabilitätskriterien nicht monetär verkürzt, sondern müssen auch im Kontext weiterreichender Auswirkungen gesehen und bewertet werden. Es muß der Situation Rechnung getragen werden, daß der öffentliche Sektor über weite Strecken eben nicht nur Produzent von Tausch-, sondern auch von Gebrauchswerten ist (und noch mehr sein könnte). Eine Überbewertung monetärer Rechengrößen verstellt daher die Möglichkeit der Einschätzung wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und politischer Wirksamkeit von Maßnahmen im öffentlichen Bereich. Im gesellschaftspolitischen Alltag sind viele Situationen denkbar, in denen nach betriebswirtschaftlichem Verständnis zwar Kostenersparnisse registriert werden könnten, die letztlich aber volkswirtschaftliche Folgen zeitigen, die die betriebswirtschaftliche Kostenersparnis mehr als aufheben. Denn was betriebswirtschaftlich billig kommt, kann sehr häufig gesellschaftspolitisch teuer zu stehen kommen. Ähnliches gilt für die Bewertung gesellschaftlicher Nutzeffekte.

Wenn daher "selektive Delegierung von öffentlichen Dienstleistungen an Privatfirmen" (Pressedienst der Industrie 1976) erörtert wird, kann der dabei notwendig werdende "Kosten"-Vergleich eben nur dann in auch gesellschaftlich sinnvoller Weise angestellt werden, wenn dies auf der Basis eines erweiterten Kostenbegriffs geschieht. Es kann

keineswegs darum gehen, etwa betriebswirtschaftliche Rentabilität als solche zu verwerfen, sondern ihre Handhabung nach einem gesellschaftlichen Kalkül auszurichten. Gesellschaftspolitische, volkswirtschaftliche, finanzpolitische, betriebswirtschaftliche und soziale Kostenelemente müssen zu einem einheitlichen Kostenbewertungsinstrument integriert werden. Sicherlich lassen sich die hier angeführten Dimensionen der "Kosten"-Bewertung nur selten trennscharf auseinanderhalten, darauf aber kommt es letztlich gar nicht an. Wesentlich bleibt, daß zentrale Aspekte gesellschaftlicher Entwicklung auch mit ihren sozialen Folge-"Kosten" in die Maßnahmenbewertung und Erfolgswürdigung Eingang finden. Eine solche Erfolgs- und Kostenzurechnung ist auf nichtmonetäre und häufig nicht einmal quantifizierbare qualitative Organisations- und Verteilungskriterien verwiesen. Deren Einbezug aber "unterliegt gesellschaftlich präformiertem politischem Urteil". Daher sollte man "zumindest aufmerken, wenn politisches Meinen in ökonomische und zumal betriebswirtschaftliche Kategorien ('Kosten') schlüpft" (T. THIEMEYER 1975, S. 264), schon gar nicht aber das eigene "politische Meinen" dem bürgerlichen Korsett Wertökonomie gänzlich unterordnen.

5.4.1.2 Einschränkung der Personalausgaben im öffentlichen Dienst

Ein populäres Klischee prägt ziemlich nachhaltig das öffentliche Bewußtsein in Österreich, nämlich das Bild des "Tachinierers" im Staatsdienst. Der zuwenig leistungsorientierte öffentlich Bedienstete wird unter fiskalrestriktiven Bedingungen nur zu leicht zum Sündenbock staatlicher Kostensteigerung gemacht. In der

veröffentlichten Meinung wird Kostenwachstum hauptsächlich als (angebliche) Explosion der Personalkosten problematisiert. Verkürzte und interessenverzerrte Problemsicht bestimmt die öffentliche Diskussion:

1. Wird häufig ein gigantisches Personalwachstum des öffentlichen Dienstes zu unterstellen versucht;
2. werden für die letzten Jahre große Einkommenssteigerungen der öffentlich Bediensteten behauptet;
3. wird dem aber die immer geringer werdende Leistungskraft des öffentlichen Dienstes (also der Beschäftigten) entgegengehalten.

Mehreres fällt an der Art der Diskussionsführung auf: Personalsteigerungen werden nur für den öffentlichen, kaum aber für den privatwirtschaftlichen Dienstleistungssektor hervorgehoben. Auch die reale Personalkostenentwicklung des Bundes bestätigt keineswegs die regelmäßig behauptete Personalkostenexplosion (1966: 35%; 1970: 36,2%; 1974: 35%; 1977: 33,5% des Gesamtbudgets des Bundes). Die Argumente und Gegenargumente dieser Diskussion werden so geführt, um Stimmung gegen den öffentlichen Dienst machen und die einzelnen Arbeitnehmergruppen gegeneinander ausspielen zu können. "Die Zeit" spricht in diesem Zusammenhang von einem neuartigen Klassenkampf, dem "Klassenkampf der öffentlichen Administration gegen die private Gesellschaft" (LOHMAR, 1978).

Weiters fällt auf, daß die Probleme des öffentlichen Dienstes fast immer in einer schein-vereinheitlichten Form diskutiert werden. Dies wird schon durch den normenden Begriff "öffentlicher Dienst" nahegelegt, der Arbeits- und Lebenssituation von Menschen vereinheitlicht,

die ganz unterschiedlicher und geradezu widersprüchlicher Natur sind. Rechtliche Anstellungsform, Art der Tätigkeit, Alter, Geschlecht, Stellung in der Weisungs-, Prestige- und Besoldungshierarchie, Art und Lage der Dienststelle, Zugriff auf den gewerkschaftlichen Apparat, usw. definieren ganz unterschiedliche Arbeits- und Lebensbedingungen von Staatsbeschäftigten. Die Gesamtgesellschaft mit ihren sozialen und ökonomischen Ungleichheiten und Gegensätzlichkeiten bildet sich auch in der Struktur des öffentlichen Dienstes ab. Staatsarbeiter in den öffentlichen Betrieben oder auch in der Verwaltung werden ebenso dem arbeitsrechtlich scheinbar privilegierten öffentlichen Dienst zugerechnet wie leitende Beamte mit sehr ausgeprägten Herrschafts- und Kontrollfunktionen - und dies, obwohl gewaltige soziale Welten sie eigentlich trennen. In dieser Hinsicht müßte auch die gewerkschaftliche Besoldungspolitik analysiert werden, denn in ihr lebt nach wie vor ständische Privilegienpolitik fort.

Weil dem Staat wesentliche Rationalisierungsgrenzen gesetzt sind - er kann nicht wie ein privater Unternehmer einfach Personal abbauen (Pragmatisierungsschutz, Vollbeschäftigung als zentrales politisches Ziel!) oder "Produktion" einschränken oder einstellen (Leistungspflicht, Sicherung von Massenloyalität) -, kann staatliche Rationalisierungspolitik nur innerhalb eines engen Rahmens ablaufen: Straffung der Arbeitsorganisation und effizienterer Materialeinsatz sollen die Produktivität der öffentlichen Verwaltung steigern. Gemessen wird diese Art der Produktivitätserhöhung eigentlich nur an einer feststellbaren Senkung des Verwaltungsaufwandes (also Nichtsteigen oder gar Senkung der Dienstpostenstände und/oder "Kostenbremse" bei der Personalbesoldung).

Eventuelle Veränderungen der Verwaltungsleistungen für die Bevölkerung (Ausbau, Verschlechterung, Verdünnung oder gar Abbau) finden bei diesen Produktivitätseinschätzungen kaum Berücksichtigung.

Die staatlichen Reationalisierungsvorgänge, die eine grundlegende technologische Veränderung der öffentlichen Arbeitsprozesse bedingen, sind in ihren Konsequenzen für die Beschäftigten bislang nur sehr wenig systematisch untersucht worden. Auch im Rahmen dieser Arbeit kann nur die Breite dieser Rationalisierungsaktivitäten im öffentlichen Dienst angeführt werden, ohne sonderlich in die Tiefe gehen zu können:

- Technologisierung der Arbeitsprozesse in der öffentlichen Verwaltung (EDV-Einsatz und alle anderen Formen der Technisierung);

- industriemäßige Organisierung und Straffung der Arbeitsabläufe (Einführung analytischer Arbeitsplatzbewertung und ähnlicher Verfahren zum Zweck einer Arbeitsorganisationsreform: Zerlegung, Spezialisierung und Standardisierung der Arbeit; Großraumbüros usw.);

- Substitution von "teurer" durch "billigere" Arbeitskraft (verschärfte Polarisierung im Qualifikationsniveau, Feminisierungstrend in öffentlichen Verwaltungen usw.);

- Ausweitung der Arbeits- und Aufgabenbereiche (bei der Post etwa war die Rationalisierung von einer Rayonerweiterung begleitet usw.);

- Dienstpostennullwachstum oder gar Kürzung der Dienstpostenstände (beim Bund für 1977 um 1%; 1976: 287.322; 1977: 284.214);

- Arbeitszeitverkürzung ohne gleichzeitige Personalaufstockung (einzige Ausnahme die Dienste "rund um die Uhr"), was in vielen Verwaltungsbereichen zu einer enormen Verdichtung der Arbeitszeit geführt hat. Bei gleichbleibender Arbeitsdichte hätte die Arbeitszeitverkürzung von 45 auf 40 Wochenstunden von 1970 bis 1975 durch zusätzliche 25.500 Dienstposten aufgefangen werden müssen. Diese Dienstposten wurden jedoch nicht eingerichtet, sondern statt dessen 1972 eine Abgeltung von Überstunden im öffentlichen Dienst neu eingeführt. Ebensolches gilt für die 1977 in Kraft getretene Erhöhung des Mindesturlaubs und die Einführung des Pflegeurlaubs. Als Kosten dieser arbeitsrechtlichen Errungenschaft der öffentlich Bediensteten wurden 95 Millionen Schilling errechnet. Freilich soll diese Erhöhung des Mindesturlaubs keineswegs durch Schaffung neuer Dienstposten, sondern durch Aufspüren weiterer Rationalisierungsreserven und Gewährung von Überstunden kompensiert werden. Alles in allem also dichtere oder mehr Arbeit für die staatlich Beschäftigten;

- Verstärkung des Leistungsdrucks und der disziplinierenden Kontrolle (Einführung von Methoden der Leistungsbewertung, "objektivierende" leistungsorientierte Dienstrechtsreformansätze, Großraumbüros usw.).

Folge dieser neuen Rationalisierungspolitik des Staates ist <u>verstärkter Verschleiß der Arbeitskraft auch im öffentlichen Sektor</u>: Die angeblich so "gemütlichen"

Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Dienst gehören - haben sie in dieser Pauschalität je Gültigkeit gehabt - der Vergangenheit an. Arbeitsintensivierung und Leistungsdruck bestimmen zunehmend öffentliche Arbeitsverhältnisse. Freilich hat die soziale Zerklüftung des öffentlichen Dienstes zur Folge, daß nicht alle Staatsbeschäftigten in gleicher Weise vom Ökonomisierungs- und Rationalisierungsdruck erfaßt werden. Der herrschende vor allem kostenorientierte Dienstrechtsreformtrend, der das "Leistungsprinzip" auch im öffentlichen Bereich institutionalisieren soll, dient tendenziell der Legitimation der bestehenden Einkommenshierarchie und verfestigt somit das große Spannungsverhältnis in der prinzipiell ungerechten Einkommensrealität des öffentlichen Dienstes. Differenzierung und Hierarchisierung der Staatsbeschäftigten werden nicht aufgehoben, sondern noch zusätzlich durch für die einzelnen Beschäftigungsgruppen ungleich gelagerte Leistungsanreize verschärft. Als weitere Folge zeichnet sich eine inhaltliche Verarmung der Arbeit im öffentlichen Dienst sowie eine Entwertung erworbener Fähigkeiten und Fertigkeiten der Beschäftigten ab (Umstellung von Behörden auf EDV führt immer wieder zur Verunsicherung der dort Beschäftigten, zum Beispiel Zentralbesoldungsamt).

Diese hier nur exemplarisch angeführten sozialen Folgen der Ökonomisierungs- und Rationalisierungspolitik des Staates werden zur Zeit noch kaum richtig eingeschätzt:

- Die (stark standespolitisch orientierten) Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes (und auch die Beschäftigten selbst) stehen diesen Maßnahmen noch eher abwartend, vor allem aber unvorbereitet und unsicher gegenüber.

- Die durch die Rationalisierungsprozesse ausgelösten Folgeprobleme werden vielfach nicht schon kurzfristig, sondern erst auf lange Sicht für die Betroffenen manifest und vorstellbar.

- Rationalisierung und Ökonomisierung wirken sich nicht auf alle Beschäftigten in gleichem Maße aus. So bezogen zum Beispiel eher privilegierte Beschäftigungsgruppen weiter Überstundenpauschale, ohne in allen Fällen diese Überstunden auch tatsächlich zu leisten. Den Beschäftigten vieler nachgeordneter Dienststellen mit häufig direkten Bevölkerungskontakten wurden aus Gründen der "Sparsamkeit" zunehmend Überstunden gestrichen, ohne daß jedoch auch weniger Arbeit zu leisten wäre: "Bei der Anordnung von Überstunden für Beamte wird auf größtmögliche Sparsamkeit Bedacht genommen ... Die Entwicklung der Überstundenleistungen wird streng kontrolliert. Zusätzliche Kontrollmaßnahmen, wie etwa die Einführung von Zeitkarten und Zeiterfassungsgeräten, werden geprüft. Durch den Einsatz moderner technischer Hilfsmittel und ökonomische Gestaltung der Arbeitsbehelfe sowie durch Reorganisationsmaßnahmen soll eine weitere Rationalisierung und damit eine weitere Eindämmung der Überstunden erreicht werden" (Arbeiter-Zeitung, 16. April 1977). In ebensolcher Weise treffen Personalkürzungen und Personalmangel vor allem die eher arbeits- und kontaktintensiven, weil "bevölkerungsnahen" Bereiche öffentlicher Verwaltung. Zum Beispiel konnten die Tiroler Postbediensteten 1976 wegen Personalmangels rund 38.000 Urlaubstage nicht konsumieren (vgl. Arbeiter-Zeitung, 16. April 1977), usw. Rationalisierungs- und Ökonomisierungsdruck muß sich schon deshalb gegen die Masse

der weniger privilegierten Beschäftigten richten, weil sich nur hier "sichtbare" zahlenmäßige Rationalisierungserfolge nachweisen lassen. Spitzenbeamte unter Ökonomisierungsdruck zu setzen, wird häufig vertreten, würde die Kostenbilanz kaum nennenswert verändern. Es ist dies eine ähnliche Argumentation, wie sie üblicherweise gegen gesellschaftliche Umverteilungspolitik ins Treffen geführt wird. So aber schreibt sich gesellschaftliche Privilegienstruktur auch im öffentlichen Dienst ungehindert fort.

5.4.1.3 Zusammenfassende Einschätzung: Privatisierung, Kommerzialisierung und interne Rationalisierung als Strategie der Verschiebung von Krisenfolgen

In den beiden vorangegangenen Unterabschnitten wurden zwei eher "marktoptimistische Fluchtversuche aus dem Dilemma des Steuerstaates" (HICKEL 1977, S. 13) skizziert, deren dominierende Absicht die soziale Abschiebung von Krisenbelastungen und damit die Aufrechterhaltung des vorherrschenden gesellschaftlichen Verteilungsgleichgewichtes ist. Im Gefolge von Krisen auftretende Gefährdungen für das politisch-administrative System machen deutlich, "was in Stabilitätszeiten Gegenstand und Inhalt der Stabilisierung von Herrschaftssystemen ist. Sie beleuchten Dunkelzonen der Gesellschaft, die mangels Konfliktfähigkeit der Betroffenen in Stabilitätszeiten nicht in der Lage sind, das Interesse der Öffentlichkeit auf sich zu ziehen, die aber gleichwohl von hoher struktureller Bedeutung sind, eben weil sie wegen ihrer Ohnmacht tendenziell zur Endstation aller Krisenverlagerungsprozesse des Systems werden" (JÄNICKE 1975, S. 429).

Jeder Krisenfall

- aktualisiert also bestehende strukturelle Verteilungsungleichgewichte und läßt diese auch für den einzelnen deutlicher bewußt werden;

- stellt die politisch-administrativen Institutionen unter Bewährungsstress;

- signalisiert Dunkelzonen verzerrter gesellschaftlicher Interessenwahrnehmung und ungleicher Interessendurchsetzungschancen;

- gefährdet die Loyalitätsbasis des politisch-administrativen Systems;

- aktiviert "das in Stabilitätszeiten verborgene repressive Potential" (ebd.).

Nicht jeder Krisenfall stellt jedoch auch tatsächlich einen "Krisenfall" dar. Als "Krisenfall" wird nur wahrgenommen, "wenn die im Stabilitätsfall politisch verdrängten Probleme und Überforderungen nicht nur die marginalisierten und desorganisierten Glieder der gesellschaftlichen Peripherie treffen, sondern auch wichtige, d.h. auch konfliktfähige Gesellschaftsgruppen erfassen" (ebd., S. 438). Daraus läßt sich schließen, daß nicht jede Krise das Qualifikationserfordernis einer "Krise" erfüllt. Damit gewinnt aber die Macht zur sowie die Art und Weise der gesellschaftlichen Krisendefinition an erheblicher strategischer Bedeutung.
Die jeweilige Krisendefinition läßt Rückschlüsse zu auf die Tragfähigkeit des politisch-administrativen Systems sowie auf die "unaufgebbaren" Positionen der etablierten gesellschaftlichen Machthaber.

An dem, was nunmehr aktuell als Allheilmittel staatlicher Antikrisenpolitik propagiert wird, nämlich der

- Privatisierung bzw. Kommerzialisierung bisher staatlicher oder para-staatlicher Leistungsproduktion und -distribution und der

- internen Rationalisierung der (ausschließlich sozialen) Staatsaufgaben sowie des Verwaltungsapparates,

läßt sich dieser manipulative Gesellschaftsmechanismus

zur Wahrung des herrschaftlichen Status quo aufweisen: Diese spezifischen "Ökonomisierungs"-Versuche sind insoferne ein Ausweichen, als sie das herrschende tendenziell krisengenerierende politisch-ökonomische System unangetastet lassen. Krisenursachen werden hier "nicht innerhalb des speziellen Verhältnisses von Staat und Konkurrenzökonomie" angesetzt, sondern "innerhalb einer davon abgetrennten Politik" gesucht. "Die den Steuerstaat charakterisierende Krise wird aus ihrem ursächlichen Zusammenhang ausgeklinkt; sie wird als rein 'politisches' Fehlprodukt interpretiert" (HICKEL 1977, S. 10).

Aus diesem projektiven Verständnis gesellschaftlicher Krisenverursachung können Lösungen zur Sicherung privatwirtschaftlichen Wachstumszwanges nur in der Einschränkung (sozial-) staatlicher "Allmacht" gesehen werden. Daß aber bei solchen Einschränkungen auch mit einem Brüchigwerden der Loyalitätsbasis gerechnet werden muß, rechtfertigt von dieser Interessensicht durchaus den weiteren Ausbau staatlicher oder para-staatlicher Repressionsinstanzen. Staatliche Repression vermittelt sich nicht nur über die traditionellen staatlichen Gewaltapparate (Militär, Polizei, Justiz), sondern hat sublime Fortführungen erfahren (zunehmende Zwangseinweisungen in psychiatrische Anstalten, mehr oder weniger informelle Berufsverbote für Systemkritiker usw.). Weniger Sozialstaat und mehr Unterdrückungsstaat wird zur Konsequenz eines an technischem "Fortschritt" und quantitativem Wachstum zwangshaft fixierten Systems, dessen manifeste Krisenneigung von breiter werdenden Verweigerungsbewegungen begleitet wird. "Ökonomisches Wachstum schreit, ..., nach letztlich polizeilicher, staatsschützerischer Versicherung" (NARR 1977, S. 13). Und gerade die Konflikte um den Einsatz von Kernkraft haben in jüngster Zeit die westlichen

Demokratien vor eine ganz zentrale Bewährungsprobe gestellt. Demokratischer Anspruch und demokratische Wirklichkeit rücken immer stärker voneinander ab: "Wenn staatliche Politik das Programm des 'Wirtschaftswachstums' gegenüber den Bürgern aber mit Polizeipanzern und Hubschraubern durchzusetzen versucht, dann kommt offen zutage, wie gefährlich das politische System der Demokratie in Abhängigkeit geraten ist vom ökonomischen Diktat blinder Wachstums-Technokratie, ..." (BAHR 1978, S. 15).

Dieser Widerspruch zwischen "weniger Staat" und "mehr Staat" findet sich auch in der neo-konservativen Variante der Bürokratiekritik angelegt, die immer nur einseitig verzeichnete "Krankheitsbilder" bürokratischer Staatstätigkeit bietet ohne bürokratische Lebens- und Arbeitsverhältnisse überhaupt in Frage zu stellen:

- "Ausufernder" Wohlfahrtsstaat (bürokratiefördernde Reformpolitik, "Gefälligkeitsdemokratie", "Stimmenfang", "gedankenlose Gesetzesmacherei", "Aufgabenexpansion", "Versorgungsstaat", "Verteilungsdemokratie", Bevormundung der Bevölkerung durch den Wohlfahrtsstaat, "Gleichmacherei", Inflation der Ämter, "Sozialpleite", "Anspruchsinflation");

- "totalitäre" Demokratie (Anonymität, mangelnde Verantwortlichkeit der Bürger, Machtfülle der staatlichen Behörden, "von der Wiege bis zur Bahre verwaltete" Menschen);

- "Explosion" des öffentlichen Dienstes ("Die Beamten fressen den Staat", "Auf dem Weg zur Besoldungsrepublik", "Elefantiasis der Bürokratie", Beamtenflut, "Beamten-Hydra");

- Personalkostenflut, weil: Einkommensverbesserungen und Personalvermehrung (Ämtervermehrung, Produktivitätsverfall im öffentlichen Dienst, kein Abbau bestehender Überkapazitäten und überflüssigen Personals);

- Leistungsverlust (kopflastige formale Führungsstruktur, unkündbare Anstellung mit gesichertem Einkommen und abgenommenem Arbeitsplatzrisiko, nur schwer meßbare Erfolge, kein Wettbewerbsdruck, Beförderungsautomatik, Leerläufe, Beamtenapparat als "Schildkröte ohne natürlichen Feind").

Was diese Art von Bürokratiekritik hervorhebt, ist, daß sie Richtiges mit Falschem vermengt sowie ihre auffallende Selektivität und Einseitigkeit. Trotz aller (Schein-) Kritik an staatsbürokratischen Strukturen folgt daraus eigentlich nur ein Plädoyer für zentralistische bürokratisch-autoritäre Großinstitutionen: Also der herrschaftliche Status quo der derzeitigen administrativen Wirklichkeit in stärkerer marktwirtschaftlicher Drapierung.

Kritisiert werden muß diese (Pseudo-)Kritik vor allem deshalb, weil sie in bewußter Entstellung gesellschaftlicher Sachverhalte jeglichen auch nur sachten Demokratisierungsansatz zu hintertreiben sucht:

- Es arbeitet eben nur ein Teil der staatlichen Bürokratie im expandierenden sozialstaatlichen Administrationsbereich, auf den sich freilich alle konservativen Beamtenstopp-Forderungen vor allem beziehen. Den "harten" Kern staatlicher Bürokratie, den staatlichen Gewaltapparat, beziehen die konservativen Ideologen kaum in ihre Reduktionsforderungen ein. Dieser Teil der Bürokratie kann trotz allgemeiner krisenhafter

Finanzlage ohne nennenswerte politische Widerstände sogar ausgeweitet und aufgestockt werden.

- Auch die Hochbürokratie klammern die neo-konservativen Bürokratiekritiker aus ihren Überlegungen aus. Die Interessenidentität mit den administrativen Eliten scheint denn doch zu groß. Zielscheibe dieser Kritik ist und bleibt das Gros der "kleinen" öffentlich Bediensteten; hier soll gespart, belastet und abgebaut werden: Zum weiteren Schaden dieser ohnehin relativ benachteiligten Beschäftigtengruppe des öffentlichen Dienstes und vor allem auch zum Nachteil der auf öffentliche Sozial- und Dienstleistungen besonders angewiesenen Bevölkerungsgruppen.

- Der qualitative Aspekt der bestehenden Bürokratiestruktur, nämlich die Herrschaftsdimension, wird lediglich zur politisch-philosophischen Rechtfertigung sozialstaatlicher Demontagewünsche herangezogen. So wird im bürokratischen "Versorgungsstaat" die Ursache für die Entmündigung der Menschen gesehen, nicht jedoch ebenso deutlich in der entmündigenden kapitalistischen Lebens- und Gesellschaftsordnung. Das Verhältnis von Ursache und Wirkung bleibt außerhalb der Reflexionsbemühungen.

Die neo-konservative Ablehnung staatlich-bürokratischer (nicht jedoch auch industriell-bürokratischer) Verhältnisse stellt sich ganz bewußt gesellschaftlichen Ent-Bürokratisierungsversuchen im Sinne vermehrter Selbstbestimmung und Selbstverwaltung betroffener Bevölkerungsgruppen in möglichst vielen gesellschaftlichen Teilbereichen in den Weg. Die Staatsorganisation soll nicht nur bürokratisch, sondern auch "marktrational" bestimmt

sein. Gesellschaftliche Ent-Bürokratisierung wird assoziativ mit Chaos und Anarchie verknüpft, so daß sich die Alternative staatlicher Organisation nur im schmalen Korridor zwischen Markt und Bürokratie entfalten kann ("Markt, Bürokratie und kein dritter Weg", SCHIMMELBUSCH 1977; "Markt, Bürokratie oder Chaos", ENGELS 1976). So konstatierte auch der österreichische AKADEMIKERBUND im neuen Programm der SPÖ die Nähe zum Anarchismus, weil in diesem die Demokratisierung der öffentlichen Verwaltung ins Auge gefaßt wird. Diese Art der Bürokratie-Kritik fordert also niemals eine demokratische Ent-Bürokratisierung sondern will die Aufrechterhaltung bürokratischer Herrschaftsverhältnisse unter Beschränkung sozialstaatlicher Versorgungsstrukturen (weil angeblich gerade hier der Keim der Bürokratie sitzt). Demokratische Bürokratiereform wird mittels Diffamierung blockiert: "So hat auch der linksradikale Anarchismus der 'Neuen Linken' Eingang in das Programm gefunden, der 'die restlose Beseitigung obrigkeitlicher Bürokratie' fordert. Damit kann nur das von Marx und Engels angekündigte 'Absterben des Staates' gemeint sein, die größte Utopie des Marxismus, die noch nirgends verwirklicht worden ist" (PRESSEAUSSENDUNG des AKADEMIKERBUNDES, 22.2.1978).

Alle üblicherweise angebotenen "Lösungs"-Vorschläge zur Kommerzialisierung und internen Rationalisierung bewegen sich zwischen Markt und Bürokratie. Andere Perspektiven werden von vornherein ausgeschlossen. Eine "Lösung" wird nur in dem Versuch gesehen, "staatliche Interventionen an ein Marktsystem zurückzugeben, das jedoch in seiner Entwicklung genau diese wachsende staatliche Intervention hervorruft" (HICKEL 1977, S. 15). Aber auch die praktisch-alltäglichen Erfahrungen mit den üblich gewordenen

marktwirtschaftlichen und bürokratischen Formen menschlicher Bedürfnisbefriedigung sind keineswegs so, daß eine gesellschaftliche Umkehr politisch und ökonomisch nicht dringlich wäre. Gerade gesellschaftliche Krisenmomente befestigen einen politischen Entwicklungstrend, der zu einer enormen Gefährdung realer Demokratie auswachsen könnte: "Die Entscheidung für die bürokratische Verwaltung des menschlichen Lebens ist nicht nur unter ethischem oder politischem Gesichtspunkt untragbar, sie muß auch scheitern. Es kann sein, daß die Menschen durch ... widersinnige Organisation des täglichen Lebens terrorisiert, ganz aus freien Stücken ihr Schicksal in die Hände eines Großen Bruders und seiner anonymen Akten legt" (ILLICH 1975, S. 175). Mit dieser Möglichkeit eines "techno-bürokratischen Faschismus" will ILLICH die fatalen gesellschaftlichen Konsequenzen eines immer weniger entwirrbaren Wechselspiels zwischen privatkapitalistischer "Markt"-Wirtschaft und autoritärer staatlicher Bürokratie vor Augen führen. Dafür, daß es gesellschaftliche Kräfte gibt, denen eine demokratische "Eiszeit" ein Anliegen ist und die eine reaktionär-autoritäre Gesellschaftswende wünschen, gibt es sowohl in der BRD wie auch in Österreich ganz deutliche Anzeichen. Und genau diesen Interessen spielt die gesellschaftspolitische Krise in die Hände.

5.4.2 Alternative Strategien staatlichen Handelns

Man könnte bei der Diskussion um die Entwicklungsperspektiven öffentlicher Verwaltung von einer eher defaitistischen Position ausgehen, am Gang der autoritär-bürokratischen Mechanismen öffentlicher Verwaltung ließe sich nichts ändern, unklar wäre nur, wie stark aus Anlaß gesellschaftlicher Krisentendenzen dieser autoritäre Gehalt administrativer Politik noch zusätzlich verstärkt würde. So müßte sich dann alles zuspitzen auf die Frage: Wie läßt sich verhindern, daß öffentliche Verwaltung noch undemokratischer wird? Demokratisierung öffentlicher Verwaltung würde sich so auf die Verhinderung weiterer Entdemokratisierung beschränken: Demokratisierung als Defensivstrategie.

Im Rahmen dieser Ausführungen soll jedoch auch einer eher optimistischen Annahme Platz verschafft werden, daß - wenn auch unter Krisenbedingungen der Trend zur (bisherigen) autoritären Entwicklungsvariante besonders verstärkt wird und schon nahezu unausweichlich scheint - eine demokratische Perspektive für die öffentliche Verwaltung keineswegs verschlossen ist. Selbst wenn mit starken gesellschaftlichen Widerständen gegen alternative Modelle öffentlicher Administration gerechnet werden muß, scheint Demokratisierung auch als Offensivstrategie vorstell- und verwirklichbar. Also nicht nur Verhinderung eines schlimmeren, nämlich noch undemokratischeren Zustandes öffentlicher Verwaltung, sondern radikale Veränderung bürokratisch organisierter Lebenszusammenhänge und Möglichkeiten zur Selbsttätigkeit der Betroffenen sowie demokratische Arbeitsverhältnisse für das öffentliche Verwaltungspersonal und Beschränkung der öffentlichen sowie para-öffentlichen Verwaltungsapparate auf ihre berechtigten, d.h. ihre gesellschaftlichen, also für die Menschen nützlichen Funktionen.

Hier muß freilich eine sehr wichtige Restriktion in ihrer vollen Bedeutung erkannt werden: Öffentliche Verwaltung tritt der Bevölkerung zu einem großen Teil in Form von Verboten gegenüber. In der Sprache der Bürokratie werden viele Lebenssachverhalte als Verbote formuliert, obwohl sie genauso gut als Ratschläge oder Hinweise an die Bevölkerung gegeben werden könnten. Für die österreichische Verwaltung scheint nun symptomatisch, daß sie im Vergleich zu ausländischen Administrationen besonders häufig in der Erscheinungsform von Verboten mit der Bevölkerung interagiert. Nicht nur, daß die Sprache der Verwaltung eine "Kunstsprache" ist, deren Begrifflichkeit die Betroffenen ihre "banalen" Alltagsverhältnisse nicht wieder erkennen läßt, faßt diese Sprache die Lebensverhältnisse der Menschen immer in einer verbietenden Form:

> "Die Sprache verrät wie die Sache, daß wir den Grundgedanken des Obrigkeitsstaates, die Hierarchie als dominierendes öffentliches Herrschaftsmittel, noch lange nicht überwunden haben" (LOHMAR 1978, S. 92).

Wollten wir nun alle Verbote, die die öffentliche Verwaltung bereithält, tatsächlich berücksichtigen, würde unser Leben zur Hölle. Abgesehen davon, daß uns nur ein Bruchteil der Verwaltungsnormen bekannt ist, wäre es undenkbar für jede kleine Handlung des täglichen Lebens zu reflektieren, ob man auch nicht gegen ein Verbot verstößt. Also befinden sich "verbietende" Verwaltung und "gegnerische" Bevölkerung in einer Spiel-Situation, deren Grundregel lautet, daß ein Großteil der Verbotsübertretungen nicht entdeckt und folglich auch nicht geahndet wird. Das wissen sowohl Bevölkerung wie auch Verwaltung. Würde diese "Regel" nicht eingehalten werden, wäre also die Verwaltung tatsächlich "gesetzestreu", so würde dies zu einem völligen Desaster führen. Also beschränkt man sich nur in bestimmten Fällen darauf,"das Gesetz als Dogma" zu behandeln und einen Verstoß dagegen als "Häresie" zu werten und mit Sanktion zu belegen. Das Verfolgungsnetz ist also nicht überall gleich dicht.

Dieses Problem scheint insoferne von besonderer Relevanz zu sein, weil jede Veränderung im Verwaltungsgefüge eine "Spiel"-Verunsicherung bedeutet. Nunmehr hofft jeder, in diesem Spiel "durchzukommen", das Risiko, erwischt zu werden ist nicht so hoch, daß ein Bedürfnis nach Veränderung der bestehenden Verwaltungsstrukturen virulent wird. Dies illustriert, weshalb die undemokratischen, obrigkeitsstaatlichen Verwaltungssymbole überdauern konnten. Ein Massenwiderstand scheint - zumindest vorderhand - unwahrscheinlich, die Erfahrungen mit dem vertrauten "Spiel" (Nicht-Erwischt-Werden, Ein-Auge-Zudrücken usw.) begünstigen die bestehenden Strukturen. Die Aufrechterhaltung all der Verbote aber hat enorme psycho-soziale Folgewirkungen: Würde man die Verwaltungsverbote auf ihre gesellschaftliche Nützlichkeit durchforsten, so könnte tatsächlich ein großer Teil ersatzlos gestrichen werden oder aber es könnten Sachverhalte der Bevölkerung gegenüber "anders" vermittelt werden. Damit aber würde eine Enttabuisierung der Verbote einhergehen, die mehr als bloß "Verwaltungsreform" wäre. Denn

> "das administrative System, als Symbol und als Ritual, dient ... als Legitimationsinstanz für die herrschenden Interessen, als Sicherheitsgarant gegenüber Bedrohungen und mitunter auch als Katalysator in Interessenkonflikten" (EDELMAN 1976, S. 52.)

Aus dem zuvor Gesagten wird deutlich, daß von Fall zu Fall das Spiel der Verfolgung modifiziert werden kann. Und dies wieder deutet an, daß der Übergang von "leistender" zu "repressiver" Verwaltung mehr als fließend ist. Eine demokratische Verwaltungsreform darf diese beiden "Gesichter" nie voneinander abkoppeln. Und die "Entmündigung" der Bevölkerung durch bürokratische Apparate ist nicht bloß ein Phänomen der ausdrücklich "repressiven" Branchen staatlicher Verwaltung, sie bestimmt vielmehr das

gesamte staatliche Geschehen.

Die Suche nach gesellschaftlichen Problemlösungen wird immer mehr der schöpferischen Phantasie der Betroffenen entzogen und "offiziell anerkannten Experten für die Probleme anderer Menschen" (TURNER 1978, S. 12) überantwortet. Die so erarbeiteten Lösungen werden zunehmend problem- und lebensferner, organisatorisch und finanziell aufwendiger und können immer weniger Zufriedenheit verschaffen. Sich beschleunigende Krisen der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme sind die Folge.Dazu kommt noch, daß diese Experten - in existenzieller und ideologischer Abhängigkeit von verschiedenen zentralverwalteten Systemen - in die Gleise der industriegesellschaftlichen Fortschrittsmythen gestellt sind, aus denen sie gedanklich wie praktisch kaum ausscheren können. Hierbei spielt es freilich nur eine geringe Rolle, ob diese Experten in staatlich-bürokratischer oder industriell-bürokratischer Abhängigkeit stehen, "das Resultat ist letztlich das gleiche: Die Ohnmacht des Staatsbürgers - unsere spezifische moderne Form der Armut" (ILLICH 1978, S. 9). Daß in einer solchen technokratisch-entfremdeten Gesellschaft in subtilerer Weise de facto dasselbe wie mit den obrigkeitsstaatlichen Verboten erreicht wird, scheint ziemlich offensichtlich.

Im Rahmen dieser Ausführungen soll angedeutet werden, daß "Krise" nicht zwangsläufig nur Fluchtwege zu noch zentralistischeren, noch fremdbestimmteren und den Bedürfnissen der Menschen zuwiderlaufende Verwaltungsmechanismen offen läßt, sondern daß "Krise" auch ein Anstoß sein könnte, sich für ein "anderes"Leben zu entscheiden. Mit einer Umkehrung der zentralisierten und spezialisierten gesellschaftlichen Institutionen zu beginnen, heißt freilich, mit den bürokratisch-sozialisierten Gewohnheiten der Menschen zu brechen; die Gestaltbarkeit sozialer Verhältnisse auch im öffentlichen Bereich muß wieder zu einem konkreten Anliegen der Menschen werden.

Diese Alternative zur bestehenden Bürokratiestruktur kann keinesfalls im Markt gesehen werden, weil dies hieße, den öffentlichen Bereich einer sozialdarwinistischen Dynamik preiszugeben. Im folgenden sollen daher ganz konkrete Kriterien diskutiert werden, die statt privatwirtschaftlicher Dienstleistungsproduktion und -verteilung eine demokratische Alternative einer sozial gerechteren, weil sozial ausgleichenden öffentlichen Leistungsproduktion nahelegen. Demokratische Kriterien für Produktion und Verteilung von Dienstleistungen wären demnach:

- Garantie der Sicherung der Grundbedürfnisse der Bevölkerung; weder Gefährdung, Verdünnung noch Verschlechterung, vielmehr forcierter Ausbau der öffentlichen Versorgungseinrichtungen und Demokratisierung des Zugangs;

- bevölkerungsnahe Versorgung; Garantie der "Flächenversorgung: überall, auch in den entlegensten Regionen muß die Versorgung der Bevölkerung mit sozialen und allen anderen öffentlichen Dienstleistungen zu relativ gleichen Konditionen gewährleistet sein (dies heißt freilich nicht: ein Finanzamt für jedes Bergdorf, sondern alternative Verwaltungsmodelle, die für alle Betroffenen vom selben Effekt und Nutzen sind, z.B. mobile Ämter und anderes mehr);

- soziale Preis- und Gebührenbindung zum Schutz einkommensschwacher Bevölkerungsschichten und daher Verhinderung aller Ansätze privater Monopolbildung, keineswegs aber deren Begünstigung;

- Egalisierung gesellschaftlicher Einkommensverteilung, daher Vermeidung von Situationen, in denen - wie bisher oft - öffentlich bereitgestellte Leistungen nur noch für einkommensstarke Bevölkerungsgruppen erreichbar bleiben;

- echte Kostenminderung öffentlicher Leistungsproduktion, nicht aber Kostenverlagerung; im staatlichen Bereich kein "Hinunterrollen" der Kosten vom Bund auf Gemeinden und Länder, von den Ländern auf die Gemeinden (oder umgekehrt kein "Hinaufrollen"); kein Abwälzen der Kosten vom öffentlichen Kostenträger auf betroffene Bevölkerungs- und Beschäftigtengruppen;

- Effizienz kann sich nicht bloß nach einem monetären Kalkül bestimmen, sondern muß gesellschaftliche Kosten-Nutzen-Relationen beinhalten;

- Ausbau des demokratischen Kontrollpotentials, nicht aber Kontrollentzug des Leistungsangebots etwa durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben;

- "gesellschaftliche" Organisation der Dienstleistungsproduktion, nicht jedoch Überlassung der aufgrund ihrer individualisierten Entscheidungsverhältnisse "chaotischen" privatwirtschaftlichen Produktionsform;

- Ausschalten, nicht aber Vermehren der Folgeprobleme privatwirtschaftlich-kapitalistischer Produktionsweise; für die ökologischen Folgen privat betriebener Müllabfuhr beispielsweise hat erst recht wieder der Staat aufzukommen;

- Ausweitung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraumes des Staates, nicht aber reduzierter staatlicher Investitionsrahmen aufgrund erfolgender Privatisierung;

- echte Entlastungen der öffentlichen Haushalte und keine Zahlungen an Privatunternehmer (Subventionen, Zuschüsse, Bürgschaften, Infrastrukturerschließungskosten usw.), wenn nicht rigorose Auflagen erteilt werden können, wie:

Transparenz über die öffentlich aufgebrachten, aber privat benutzten Ressourcen, demokratisch-genossenschaftliche Organisationsform, paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb usw. (gesellschaftliche Verantwortlichkeit und demokratische Kontrolle);

- o Expansion der gewinnfähigen staatlichen Leistungsbereiche, um damit die weniger gewinnfähigen kostenmäßig auszugleichen; kein "Rosinen"-Prinzip, nach dem die profitablen Leistungsbereiche aus dem öffentlichen Verantwortungsbereich herausgelöst werden (z.B. privatisierte Paketzustellung in Ballungsgebieten) und so die Produktionskosten in den weniger gewinngeigneten Bereichen (Paketzustellung durch die Post in entlegenen Randgebieten oder schwer zugänglichen Tälern) noch zusätzlich erhöht werden; der öffentliche Produktions- und Leistungsverbund gleicht eventuelle Kostengefälle öffentlicher Leistungserstellung aus und reduziert so Finanzierungslücken in öffentlichen Budgets; nicht aber sollten dadurch Finanzkrisen des privaten Sektors kompensiert werden;

- o Vorreiterfunktion des öffentlichen Verantwortungsbereiches für fortschrittlichere Modelle der Arbeitsorganisation, nicht aber Verschlechterung der Arbeitsbedingungen durch Privatisierung beispielsweise;

- o Sicherung der Arbeitsplätze, nicht aber Arbeitsplatzvernichtung; die gesellschaftlichen Kosten etwaiger Arbeitsplatzverluste scheinen in den Bilanzen privatisierter Betriebe nicht auf "und erst nicht die (vermutlich) noch viel höheren) Kosten, die dem Staat dadurch entstehen, die ohnehin notwendigen Arbeitsplätze an anderer Stelle - womöglich unter nochmaliger saftiger privater Profitisierung - neu zu schaffen" (TOFAUTE 1976, S. 384).

Dieser Versuch, Dienstleistungsproduktion und -verteilung nach demokratischen Kriterien zu reorganisieren, um damit die hoheitliche Organisationsform zu überwinden, stellt die Legitimitätsbasis privatwirtschaftlicher Privatisierungsideen ernsthaft in Frage. Er macht aber auch bewußt, daß nach neuen Wegen gesucht werden muß, die weder in der traditionellen bürokratischen Staatsorganisation noch im System privater, partikularer Entscheidungsverhältnisse, wie es für die marktwirtschaftliche Ordnung typisch ist, gefunden werden kann.

Aus den Erfahrungen aller bisherigen Lösungsversuche im öffentlichen Bereich scheint sich fast zwingend die Notwendigkeit zu ergeben, sowohl allgemeine wie bereichsspezifische gesellschaftliche Reformkonzepte auch mit einer Verbesserung und Demokratisierung der Arbeitsbedingungen in der öffentlichen Verwaltung zu koppeln. Jahrzehnte leidvoller österreichischer Geschichte haben den harten Beweis erbracht, daß sich über den "Kadavergehorsam" allein Demokratie nicht sichern läßt.

Übersehen wird zumeist die psychische und soziale Grundlage der Arbeit, die sogar schon zu Beginn der 1. Republik - allerdings leider folgenlos - für den öffentlichen Bereich thematisiert worden war, die Tatsache nämlich, daß "der Beamte, der auf die Gestaltung seines Arbeitsproduktes ..., keinen entscheidenden oder wenigstens mitbestimmenden Einfluß zu nehmen vermag, ... das Interesse an dem Arbeitsprodukt (verliert)" (APPEL 1921, S. 122). Auf diese Weise verliert er aber "auch den Kontakt mit dem Volke und bleibt - Bürokrat" (ebd.). In der "Demokratisierung des Amtsbetriebes" wurde schon damals ein probates Mittel gesehen, auch reaktionär gesinnte Beamte an demokratische Lebens- und Arbeitsweisen zu gewöhnen. Denn wer zeitlebens unter undemokratischen, autoritären

Bedingungen gearbeitet hat, wird weder im Verhältnis zu "seinen Untergebenen" im Amte noch zu "seinen Verwaltungsunterworfenen" draußen als überzeugender Repräsentant einer demokratischen Verwaltung auftreten und handeln können. Denn "Menschen machen Institutionen, aber Institutionen machen auch Menschen" (ebd.). Nur wenn also die autoritär-hierarchische Berufswelt der öffentlich Bediensteten in einem demokratischen Sinne verändert werden kann, werden demokratisch gesinnte Beamte ihre Tätigkeit als Dienst im Interesse der Bevölkerung, vor allem der sozial Schwächeren, erfüllen.

Die Koppelung von Gesellschafts- und Bürokratiereform scheint also in einem mehrfachen Sinne "produktiv" zu sein:

1. Wird es angesichts der in diesem Abschnitt ausgeführten gesellschaftlichen Teilkrisen für engagierte Staatsarbeiter immer schwieriger, gesellschaftsbenachteiligte Klienteninteressen in die öffentliche Verwaltung einzubringen (zumal ja die Ersparungen staatliche Politik auch substantiell erheblich einschränken);

2. verstärkt sich auch für große Gruppen der öffentlich Bediensteten der Arbeitsdruck, der aber in der momentanen ökonomischen Siutation nur unzureichend finanziell abgegolten werden kann. Will man also vermeiden, daß dies zu einer "schleichenden" Arbeitsverweigerung im öffentlichen Dienst führt, wird es zielführend sein, auch die öffentliche Arbeitswelt menschlicher und demokratischer zu gestalten, zumal derartige Reformen "billige" Politik darstellen. Job-Enlargement und Job-Enrichment am öffentlichen Arbeitsplatz bringen durchaus demokratische Verbesserungen für die Bevölkerung. Es ist weiters auch nicht einsichtig, warum Mitbestimmung am öffentlichen Arbeitsplatz den Interes-

sen der Bevölkerung schaden sollten;

3. kann es sich zum Nachteil der öffentlich Bediensteten auswirken, wenn sie ihre Arbeitsplatzinteressen wahrnehmen wollen ohne auch ihre Funktion im Sinne einer qualitativen und quantitativen Leistungsverbesserung für die Bevölkerung mitzureflektieren. Denn die durchaus legitimen Arbeitsplatzinteressen der Staatsbeschäftigten können leicht gegen soziale Reformbedürfnisse ausgespielt werden (z.B. Lehreraktionen und freie Schulbücher, Schulwarte und Schulmilch, 5-Tagewoche und Postzustellung an Samstagen usw.).

Die Arbeitsplatzinteressen der Staatsbeschäftigten, die unter den subjektiven und objektiven Bedingungen einer - vor allem politisch-ideologisch - schwelenden Finanzkrise ernsthaft bedroht sind, werden sich auf lange Sicht nur dann wirksam vertreten lassen, wenn es glingt, gesellschaftliche Reformkonzepte mit einer gewerkschaftlichen Interessensvertretungspolitik zu koppeln. Ständische Interessensvertretung freilich spießt sich mit den Interessen der Bevölkerung. Gewerkschaftliche Forderungen nach verbesserten Arbeitsbedingungen und innere Entprivilegierung des öffentlichen Dienstes im Sinne schrittweiser Abschaffung ungerechtfertigter Unterschiede in Einstufung und Entlohnung sowie eine gewerkschaftliche Politik gegen Kürzung der Ressourcen für öffentliche Verwaltung ist der Öffentlichkeit eben nur dann vermittelbar, wenn sie sowohl im Interesse der öffentlich Beschäftigten wie auch der betroffenen Bevölkerung liegen. Für die in ihrer Lebens- und Arbeitssituation weniger privilegierten Staatsbeschäftigten wird es unabdingbar sein, in der "täglichen Konfrontation mit dem Elend dieser Gesellschaft in Gestalt des 'Klienten'" (LANDWEHR 1977, S. 61) Verbündete in der Bevölkerung zu finden und statt kostenorientierter zunehmend qualitäts-

orientierte Verwaltungspolitik durchzusetzen. So könnten auch die bisher nicht oder nur schlecht berücksichtigten Interessen der "verwalteten" Bevölkerung in Kooperation mit den benachteiligten öffentlich Beschäftigten eine demokratische Durchsetzungsbasis finden.

Dabei scheinen uns die beiden folgenden Problemfelder konkrete Ansätze für eine solche Reformpolitik zu bieten:

1. Arbeitsleid und Berufsunzufriedenheit der öffentlichen Bediensteten, die sich in einer für alle Beteiligten unbefriedigenden Arbeitsleistung, in einer "schleichenden Verweigerung" äußern;

2. das inzwischen doch hinreichend erkennbare Versagen nur zentraler Verwaltung und vor allem Planung, das sich in erkennbar einseitiger Interessensberücksichtigung und in der Folge in der vielberufenen" Finanzkrise" manifestiert.

Tendenziell systemüberwindende Verwaltungsreformen müssen sowohl nach "innen" wie nach "außen" kooperativen, solidarischen Lebens- und Arbeitsformen zum Durchbruch verhelfen: Die große Mehrheit der öffentlich Bediensteten aber hat ihre Arbeit in sachlich oft nicht begründbarer und deshalb überflüssiger hierarchischer Abhängigkeit zu verrichten. Diese Fremdbestimmtheit hindert sie freilich daran, ihre Tätigkeit als Dienst im Interesse der arbeitenden Menschen zu erfüllen. Die Aufhebung der Entfremdung auch an den Arbeitsplätzen der öffentlichen Verwaltung ist daher ein zentraler Hebel demokratischer Reformpolitik. Nur wenn die in der öffentlichen Verwaltung Arbeitenden ihre Arbeitssituation in demokratischer Weise mitgestalten, können sie eine an den Interessen der Bevölkerung orientierte Arbeit leisten und als aktive "Sozialanwälte" gesellschaftliche Demokratisierung unterstützen und vorantreiben.

Als zweite Achse demokratischer Verwaltungspolitik gilt es Selbstorganisationsinitiativen der Bevölkerung aufzugreifen, zu unterstützen und als gleichberechtigte Sparte der Verwaltung gesellschaftlicher Verhältnisse zu akzeptieren. Selbstorganisation ist derzeit zu einem politischen Schlagwort ersten Ranges geworden, so daß es notwendig macht, die ideologischen und historischen Wurzeln der Selbstorganisation näher zu beleuchten.

5.4.2.1 Selbstorganisation und Entbürokratisierung als Perspektive sozialistischer Veränderung

Die sozialdemokratische Arbeiterbewegung entwickelte in ihrer Gesellschaftstheorie demokratisch-emanzipatorische Organisationsprinzipien ebenso wie sie auch in der Illusion der "leichteren" Machtübernahme im Staate dazu neigte, das Faktum gesellschaftlicher Hierarchisierung und Arbeitsteilung als solches hinzunehmen. In der sozialistischen Programmatik finden sich daher sowohl Strategien der Überwindung bürgerlicher Herrschaftsstrukturen wie auch gesamtgesellschaftliche Zentralisierungs- und damit Bürokratisierungstendenzen geradezu bestärkende Passagen, die einen Übergang vom Kapitalismus zum Sozialismus in einer apparathaften Reduzierung plausibel machen sollten: „Vertrauen sollte vor allem in einen Wechsel an der Spitze der Institutionen, nicht jedoch in die Kraft der Bewegung an der Basis gesetzt werden.

Diese Spannweite von zentralistischem Etatismus einerseits und dezentraler Basisorientierung andererseits bestimmt Theorie und Programm der Sozialdemokratie seit ihrem Bestehen. Daher haben in fast allen Programmen der sozialdemokratischen Bewegung - trotz aller etatistischer Ausrichtung - die Probleme politischer Entfremdung der Bevölkerung in ihrem Verhältnis zu den staatlichen Einrichtungen sowie die Möglichkeiten der Aufhebung dieser zutiefst entfremdeten Beziehung einen deutlich basisdemokratischen

Niederschlag gefunden. Allerdings die Entschiedenheit, in der diese Dinge angesprochen und auch vertreten wurden, hat sich im Laufe der Zeit doch beachtlich verändert:

o Das neue Programm der SPÖ (1978)

"Die soziale Demokratie wird eine Gesellschaft der Freiheit und Gleichheit, der Gerechtigkeit und Solidarität sein, in der umfassende soziale Sicherheit durch das Recht auf Arbeit und durch Sorge um die Wohlfahrt der Menschen in allen Lebenslagen, das Recht auf humane Umwelt, auf umfassende Bildung und Ausbildung nach freier Wahl, auf Mitbestimmung und Mitverwaltung lebendige Wirklichkeit sind.

Die soziale Demokratie wird verwirklicht, indem immer neue Bereiche der Gesellschaft mit den Ideen der Demokratie durchdrungen werden. Wo immer es möglich wird, sollen die Menschen ihr Leben und ihre Arbeit in sozialer Verantwortung selbst gestalten und an den Entscheidungen mitwirken, die sie betreffen.

Dazu muß die auf ökonomischer oder bürokratischer Macht beruhende Herrschaft über Menschen durch solidarische und kooperative Beziehungen zwischen den Menschen ersetzt werden. Frei von Ausbeutung und Zwang soll eine Vielfalt von Lebens- und Arbeitsformen entstehen".

"Neue demokratische Formen des menschlichen Zusammenlebens sollen den Staat für die Menschen durchschaubar und kontrollierbar machen. Die Sozialisten kämpfen dafür, daß der Staat niemals wieder Instrument der Unterdrückung der arbeitenden Menschen wird, sondern zur Durchsetzung ihrer Lebensinteressen dienstbar gemacht wird."

"In der sozialen Demokratie darf öffentliche Verwaltung keine unpersönliche Gewalt mit Autoritätsansprüchen über Menschen sein. Sie soll eine demokratische Organisation zur Befriedigung der Bedürfnisse des Alltagslebens sein, über die die Menschen mitverfügen können. Den Gefahren der Bürokratisierung aller Lebensbereiche ist ständig entgegenzuwirken.

Die Sozialisten wollen Ungleichheiten, wo immer sie auftreten, beseitigen und daher auch den Abstand zwischen Bevölkerung und Verwaltung schrittweise abbauen. Sachlich nicht begründbare und deshalb überflüssige hierarchische Abhängigkeiten sind zu beseitigen.

Die große Mehrheit der öffentlich Bediensteten verrichtet ihre Arbeit in sachlich nicht begründbarer und deshalb überflüssiger hierarchischer Abhängigkeit. Die Fremdbestimmtheit hindert sie oft daran, ihre Tätigkeit als Dienst im Interesse der Bevölkerung, vor allem der sozial Schwächeren, zu erfüllen."

"Für die Schaffung offener Strukturen und für die Übertragung möglichst vieler Entscheidungs- , Mitwirkungs- und Kontrollrechteauf kleinere demokratisch organisierte Gemeinschaften, um die Entscheidungsprozesse überschaubar zu machen und die Eigenverantwortlichkeit des einzelnen zu stärken."

"Für eine stärkere Beteiligung der unmittelbar Betroffenen an der Planung und Durchführung der politischen Entscheidungen.Bürokratische Lösungen sind oft teuer, nicht bedürfnisgerecht und undemokratisch."

Das Programm von 1978 nimmt am nuanciertesten eine Bürokratiekritik vor, wobei bemerkenswert scheint, daß Bürokratie nicht bloß als staatliches, sondern als gesamtge-

sellschaftliches Phänomen gesehen wird. Was die Perspektiven von Entbürokratiesierung und Selbstorganisation betrifft, ist das neue Programm radikaler als so manches der vorangegangenen Programme der SPÖ. Insgesamt wird der Bürokratiekritik und der Strategie der Entbürokratisierung wesentlich mehr Raum gewidmet, als dies zuvor der Fall war:

o Das "Neue Programm der SPÖ" (1958)

"Der Sozialismus ist die Hoffnung aller Unterdrückten und Ausgebeuteten, ein freies, menschwürdiges Leben zu führen ... Sozialismus ist uneingeschränkte politische, wirtschaftliche und soziale Demokratie; Sozialismus ist vollendete Demokratie."

"Die Sozialisten wollen das Heimatgefühl der Menschen in der Demokratie durch die Selbstverwaltung im kleinen Kreis fördern, die Grundlage jeder echten Demokratie ist."

"Die SPÖ fordert eine Vereinheitlichung und Vereinfachung der Gesetzgebung und eine zweckmäßige Verwaltungsreform. Dadurch soll dem Staatsbürger ein besserer Einblick in das Funktionieren von Parlament und Verwaltung gegeben, die Demokratie stärker in der Bevölkerung verankert, der Staat dem Menschen nähergebracht werden."

"Der Staatsbürger muß entschlossen sein, den Schutz seiner Rechte nicht allein Interessensvertretungen zu übertragen, sondern sich selbst dafür einzusetzen. Dazu bedarf es übersichtlicher und verständlicher Gesetze sowie einer Verwaltungsorganisation, in der sich jedermann aufgrund der Pflichtschulbildung zurechtfinden kann."

Soweit einige Stellen des Parteiprogrammes von 1958, dessen institutionelle Veränderungsperspektive jedoch mehr als unbestimmt bleibt. Jedenfalls wurde die Bedeutung des Zusammenhanges bürokratisierter Institutionen und passivierter Bevölkerung nicht in dem ihr zukommenden politisch-strategischen Stellenwert behandelt. Die institutionelle und partizipatorische Ausgangslage rechtfertigten kaum den 1958 programmierten Optimismus:

> "Dann wird ein Geschlecht erwachsen, ... das eigene Geschick in demokratischer Selbstverantwortung formend".

o Aktionsprogramm der Sozialistischen Partei Österreichs" (1947)

"Es kann in Österreich keine Rückkehr mehr zum kapitalistischen System der Vorkriegszeit geben. Die ungeheuren Anstrengungen, die notwendig sind, um unser Land aus dem Elend herauszuführen, werden von den arbeitenden Massen nur geleistet werden, wenn sie dem Aufbau einer neuen, der sozialistischen Gesellschaftsordnung, dienen."

"Sie (die SPÖ, Anm.d.Verf.) wird die Demokratie weiter ausbauen, ihre Einrichtungen noch fester verankern ... Sie wird eine verläßliche demokratische, leistungsfähige Staatsverwaltung einrichten.

"Stärkung der Einheitsrepublik auf Grundlage demokratischer Selbstverwaltung in Land, Bezirk und Gemeinde."

"Errichtung von Verwaltungsakademien zur Heranbildung volksverbundener Beamter."

"Weiterentwicklung der Selbstverwaltung in der Sozialpolitik ....

Dieses Nachkriegs-"Aktionsprogramm" ist als programmatisch-institutioneller Reflex auf den Faschismus zu sehen, weshalb auch die Demokratisierungsabsicht in ihrem Kern auf die Ebene der Institutionen bezogen blieb. Die Reform der Institutionen wurde ganz den Notwendigkeiten des sozialen und ökonomischen Wiederaufbaus unterstellt.

o "Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Österreichs" (1926)

"Die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschösterreichs, ... führt den Befreiungskampf der Arbeiterklasse und setzt ihm als Ziel die Überwindung der kapitalistischen, den Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung."

"Der Kampf zwischen Kapital und Arbeit, es ist der Kampf zwischen dem Bann der Tradition und dem Streben der Volksmassen nach Umwälzung des gesellschaftlichen, kulturellen und staatlichen Lebens;
es ist der Kampf zwischen der Herrschaft der Autorität und dem Streben der Volksmassen nach Freiheit und Selbstbestimmung; es ist der Kampf zwischen der Klasse, die ihre Herrschaft auf die Unterdrückung und Ausbeutung der Volksmassen gründet, und der Klasse, die, ihre eigene Unterdrückung und Ausbeutung bekämpfend, jede Unterdrückung und Ausbeutung bekämpft, ...".

"Die Geschichte der demokratischen Republik ist die Geschichte der Klassenkämpfe zwischen Bourgeoisie und der Arbeiterklasse um die Herrschaft in der Republik. In der demokratischen Republik beruht die politische Herrschaft der Bourgeoisie nicht mehr auf politischen Privilegien, sondern darauf, daß sie mittels ihrer wirtschaftlichen Macht, mittels der Macht der Tradition, mittels der Presse, der Schule und der Kirche

die Mehrheit des Volkes unter ihrem geistigen Einfluß zu erhalten vermag ... Die Sozialdemokratische Arbeiterpartei erstrebt die Eroberung der Herrschaft in der demokratischen Republik, nicht um die Demokratie aufzuheben, sondern um sie in den Dienst der Arbeiterklasse zu stellen, den Staatsapparat den Bedürfnissen der Arbeiterklasse anzupassen und ihn als Machtmittel zu benützen, um dem Großkapital und dem Großgrundbesitz die in ihrem Eigentum konzentrierten Produktions- und Tauschmittel zu entreißen und sie in den Gemeinbesitz des Volkes zu überführen".

"Die demokratischen Bürgschaften geben die Gewähr dafür, daß die sozialdemokratische Regierung unter ständiger Kontrolle der unter der Führung der Arbeiterklasse vereinigten Volksmehrheit handeln und dieser Volksmehrheit verantwortlich bleiben wird. Die demokratischen Bürgschaften werden es ermöglichen, den Aufbau der sozialistischen Gesellschaftsordnung unter den günstigsten Bedingungen, unter ungehemmter, tätigster Teilnahme der Volksmassen zu vollziehen".

"Die Arbeiterklasse erobert die Herrschaft in der demokratischen Republik, nicht um eine neue Klassenherrschaft aufzurichten, sondern um jede Klassenherrschaft aufzuheben ... damit erst wird sich die Demokratie aus der letzten Form der Klassenherrschaft in die Selbstregierung des nicht mehr in gegensätzliche Klassen gespaltenen Volkes, wird sich der Staat aus einem Werkzeug der Klassenherrschaft in das Gemeinwesen der vereinigten Volksgemeinschaft verwandeln."

" Die Sozialdemokratie verteidigt die Republik und fordert ihren Ausbau nach folgenden Grundsätzen: Einheitsrepublik auf der Grundlage demokratischer Lokalverwaltung statt des Bundesstaates. Demokratisierung

der Verwaltung: Demokratische Bezirk- und Kreisgemeinden statt der bürokratischen Bezirkshauptmannschaften ... Demokratisierung der Rechtspflege: ... Sicherung des republikanischen Charakters des Heeres: ... republikanischer Charakter der Polizei und Gendarmarie...".

Im "Linzer Programm" kommt der dialektische Bezug von etatistischen und basisdemokratischen Strategievorstellungen am deutlichsten zum Ausdruck. Dieses Programm entstand unter den Bedingungen gesellschaftlicher Entdemokratisierung und des Abbaus sozialstaatlicher Errungenschaften, was auch erklärt, weshalb die "Staatsgläubigkeit" sowie die Hoffnung auf "Reform von oben" an Boden verloren hat und die Notwendigkeit massiven basisdemokratischen Rückenwindes nur allzu anschaulich geworden war.

o "Programm der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei in Österreich" (19o1)

"Die Ursachen dieser unwürdigen Zustände liegen nicht in den einzelnen politischen Einrichtungen, sondern in der das Wesen des ganzen Gesellschaftszustandes bedingenden und beherrschenden Tatsache, daß die Arbeitsmittel in den Händen einzelner Besitzer monopolisiert sind. Der Besitzer der Arbeitskraft, die Arbeiterklasse, gerät dadurch in die drückendste Abhängigkeit von den Besitzern der Arbeitsmittel ..., deren politische und ökonomische Herrschaft im heutigen Klassenstaate ihren Ausdruck findet ... sie (die Sozialdemokratische Arbeiterpartei, Anm.d.Verf.) kämpft dafür, dem Proletariat auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens möglichst großen Einfluß zu verschaffen ... Selbstbestimmung und Selbstverwaltung des Volkes in Staat, Land und Gemeinde."

In dieser Programmphase konzentrierte sich die Arbeiterbewegung auf den Kampf um das allgemeine und gleiche Wahlrecht. Von dieser Demokratisierung erhoffteman sich naiverweise gleichzeitig auch die Demokratisierung der übrigen politischen Institutionen.

o "Programmatische Entschließungen des Hainfelder Parteitages" (1888/89)

"Ohne sich über den Wert des Parlamentarismus, einer Form der modernen Klassenherrschaft, irgendwie zu täuschen, wird sie das allgemeine, gleiche und direkte Wahlrecht ohne Unterschied des Geschlechtes für alle Vertretungskörper mit Diätenbezug anstreben, als eines der wichtigsten Mittel der Agitation und Organisation."

"Der Einzelbesitz an Produktionsmitteln, wie er also politisch den Klassenstaat bedeutet, bedeutet ökonomisch steigende Massenarmut und wachsende Verelendung immer breiterer Volksschichten."

Soweit die exemplarischen programmatischen Belegstellen, die das Hin- und Herpendeln zwischen verbalradikalen und systemerhaltend-pragmatischen Äußerungen sowie zentralistisch-etatistischen und basisdemokratischen Positionen in ihrer historischen Kontinuität veranschaulichen sollten.

Aber theoretische und programmatische Ansprüche für sich allein machen eine eindeutige Bestimmung des Verhältnisses der Sozialdemokratie zu zentralistisch-bürokratischen Organisationsmodellen noch nicht leicht möglich. Hiezu muß erst die Tradition politisch-organisatorischer Praxis mit dem abstrakten Anspruchsniveau aus Theorie und Programm konfrontiert werden.

Und hiebei fällt auf, daß die Bedingungen der Ausformung der sozialdemokratischen Bewegung in einer durch und durch kapitalistischen Umwelt emanzipatorische Organisationspraxis kaum Wirklichkeit hat werden lassen. Denn die insgesamt hierarchisch-autoritär strukturierten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen lenkten selbst die aus der Praxis der Selbstorganisation entstehende Arbeiterbewegung schon sehr bald in die vertrauteren, weil eben viel "üblicheren" zentralistisch-bürokratisch-hierarchischen Organisationsbahnen. Begünstigt wurde diese Tendenz dadurch, daß die entscheidenden Widersacher der sich organisierenden Arbeiterbewegung, der bürokratisierte und zentralisierte Staatsapparat sowie die kapitalistischen Großbetriebe und deren politische Interessensvertretungen, dieser in derart perfekter bürokratisch-hierarchischer Effizienz gegenüberstanden, so daß damals für Massen- und Großorganisationen überhaupt nur der bürokratisch-hierarchische Weg gangbar schien. Auch die Sozialdemokratie entwickelte sich also unter den für die kapitalistische Gesellschaftsformation so typischen herrschaftsteiligen Voraussetzungen und trug somit das Ihre zur Bürokratisierung der gesellschaftlichen Klassenverhältnisse bei. Emanzipatorisch-kooperative Organisationsvorstellungen blieben daher - wenn überhaupt - nur programmatisch. Hierbei kam ihnen jedoch eine wichtige Funktion zu. War doch die Bedeutung der selbstorganisatorischen Aktivitäten für die Entstehung der sozialdemokratischen Arbeiterbewegung nach wie vor in aller Erinnerung. Organisatorisch-praktisch freilich wurden diese Erfahrungen der Selbstorganisation nur zu bald bürokratisch kanalisiert.

Wichtige und auch sehr ernst gemeinte Ansätze realer innerparteilicher Demokratie wurden sehr früh auf ein formaldemokratisches Verständnis verkürzt: Der Parteialltag wurde durch einen sich zunehmend verselbständigenden bürokratischen Apparat entscheidend geprägt und bestimmt. Die Initiativen der "Feizeit"-Funktionäre wurden formaldemo-

kratisch festgelegt, somit also beträchtlich erschwert und in ihrer Kreativität und Phantasie beschnitten, während die "Berufs-Funktionäre" die Machtmittel der Organisation auf ihrer Seite und auch genug Zeit hatten, um die Klaviatur der Statuten zu beherrschen und sich so Handlungsspielräume zu sichern. Die bürokratische Durchdringung der sozialdemokratischen Bewegung ging aufgrund der ungleichen Chancen sehr rasch vor sich. Anfangs wurden diese harten Bürokratisierungserscheinungen durch die noch nicht unterdrückten Experimente der Selbstverwaltungs- und Genossenschaftsmodellen durchaus korrigiert und abgeschwächt. Aber schrittweise verrottete auch dieser emanzipatorische Ansatz in der Sozialdemokratie und die Selbstverwaltungs- und Genossenschaftsbewegung wurde bürokratisch gestoppt und zunehmend ihren Zielen entfremdet. Eine Dialektik von Massenbewegung und einheitlicher Führung unter organisatorisch-emanzipatorischen Vorzeichen ließ sich im Rahmen der sozialdemokratischen Bewegung immer weniger bewerkstelligen, Zentralisierung und Bürokratisierung war das traurige Ergebnis einer in ihrer Anfangsphase recht regen basisdemokratischen Bewegung, die jedoch sukzessive im Sande verlief - bis sie schließlich beinahe ganz versiegte. Nicht Herrschaft wurde - wie ursprünglich theoretisch und programmatisch als Anspruch deklariert - abgebaut, sondern die Mitgliederbasis im Organisationsalltag wurde ruhiggestellt. Heute ist es natürlich ein leichtes zu behaupten, die Basis wäre zu konservativ, um ausreichenden Rückenwind für fortschrittliche und konsequente Reformpolitik abzugeben. Diese Aussage hat zumindest teilweise einen richtigen Kern, nur trifft sie nicht voll die Problemlage. Tatsache nämlich bleibt, daß sich die Sozialdemokratie nicht rechtzeitig in offensiver Weise unter voller Ausnutzung der ihr zur Verfügung stehenden Mittel und Möglichkeiten gegen gesellschaftliche Zentralisierungs- und Bürokratisierungstendenzen samt den sie begleitenden Phänomenen im Bewußtsein der Menschen, nämlich Passivierung und Apathisierung,

gewandt hat und das nicht einmal im Bereich der eigenen Organisation beziehungsweise in den ihrer Einflußsphäre unterstehenden Institutionen.

5.4.2.2 Bürgerliche Konzepte der "Selbstorganisation"

In den Programmen der ÖVP (sowie ihrer Vorgängerin, der Christlichsozialen Partei) spielte die Entbürokratisierung der Gesellschaft eine eher nachgeordnete Rolle. Das Bekenntnis zur Subsidiarität als "Schutz vor einem allmächtigen Staat", zum Solidarismus als "Alternative zum Individualismus und Kollektivismus", zum Föderalismus, zur Beschränkung des Staates auf seine "ordnende" Aufgabe und zur (sozialen) Marktwirtschaft sind die tragenden Ideen des christlich-konservativen Lagers:

o "Salzburger Programm" (1972):

"Ausgehend vom Grundsatz der Freiheit strebt sie (die ÖVP; Anm. d. Verf.) die Selbstverwirklichung des Menschen in einer partnerschaftlichen Gesellschaft an.
Deshalb bekennt sich die ÖVP zur Demokratie und damit zur Teilnahme aller an der Diskussion und Entscheidung der politischen und gesellschaftlichen Aufgaben."

"Freiheit ist für die ÖVP mehr als das Freisein von obrigkeitlichem, wirtschaftlichem und geistigem Zwang.
Freiheit bedeutet für sie Freisein zur Selbstbestimmung des eigenen Lebensbereiches und zur Mitbestimmung der gesellschaftlichen Angelegenheiten ... Totale staatliche Daseinsvorsorge muß letztlich zum Untergang der Freiheit führen ..."

"Überall, wo Hindernisse für die persönliche Entwicklung vorliegen, oder wo eine soziale Benachteiligung besteht, die von den Betroffenen nicht aus eigener Kraft überwun-

den werden kann, muß die Gesellschaft fördernd und ausgleichend eingreifen".

"Wer zur Leistung nicht befähigt ist, hat Anspruch auf die Hilfe von Staat und Gesellschaft".

"Die ÖVP bekennt sich zum Prinzip der Aufgabenteilung in der partnerschaftlichen Gesellschaft. Diese löst ihre Probleme nicht allein durch den Staat, sondern durch eine Vielfalt von Einrichtungen."

"...Der einzelne und kleine Gemeinschaften sollen befähigt werden, ihre Aufgaben eigenverantwortlich und dadurch lebensnah zu lösen. Sie entlasten die übergeordneten Gemeinschaften und den Staat, die so ihre Kräfte für die Planung und Durchführung jener Aufgaben wirkungsvoller einsetzen können, die nur von ihnen zu bewältigen sind."

"Es ist daher notwendig, die bestehende Aufgabenteilung auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen und den Staat von Aufgaben zu entlasten, die andere gesellschaftliche Einrichtungen ebensogut oder besser durchführen können."

"...funktionsgerechte Ausgestaltung des Föderalismus und der Autonomie der Gemeinden, Körperschaften und Verbände".

"Demokratische Partizipation erfolgt außer über die selbstverständliche Ausübung des Wahlrechts, durch vielfältige Initiativen des einzelnen, durch Engagement in gesellschaftlichen Organisationen und spontanen Gruppen, durch ein möglichst vollkommenes Ausnutzen der dem einzelnen und den Gruppen zustehenden Möglichkeiten ..."

"Dem Staat werden neue Aufgaben zuwachsen. Für diese Aufgaben müssen durch Umschichtung und Delegierung staatlicher Zuständigkeiten und durch eine rationelle Verwaltung mehr Kräfte des Staates frei werden ... Das Ziel höherer Lebensqualität verlangt erhöhte Anreize zur Eigenvorsorge..."

"Mitbestimmung und Mitverantwortung geben dem einzelnen Einfluß auf die Gestaltung seines Lebens in der Arbeitswelt und sind daher vor allem persönlich und direkt auszuüben. Die freie Entscheidung des Arbeitnehmers und die Freiheit am Arbeitsplatz darf nicht durch betriebsfremde Einflüsse eingeschränkt werden. Aufgabe der Kammern und Gewerkschaften ist es, die partnerschaftliche Gestaltung der Arbeitswelt in überbetrieblicher Hinsicht unter demokratischer Mitwirkung aller Betroffenen zu erreichen. Aufgabe des Staates ist es, das Recht auf Arbeit zu gewährleisten, die berufliche Aus- und Weiterbildung zu fördern und die Mobilität im Arbeitsleben zu erleichtern. ... Diese Grundsätze haben sinngemäß auch für die öffentliche Verwaltung zu gelten."

"Aufgabe des Staates in einer modernen Wirtschaftspolitik ist die Erstellung langfristiger Konzepte, die Bereitstellung der notwendigen Daten, die Durchführung einer flexiblen Struktur-, Arbeitsmarkt-, Konjunktur-, Steuer- und Investitionspolitik durch eine wirtschaftsnahe Gesetzgebung und effiziente Verwaltung...

"Wir wollen die Einrichtungen der sozialen Sicherheit so gestalten, daß sie in zweckmäßiger Größe gemäß der beruflichen Struktur der Versicherten und unter möglichst aktiver Mitwirkung der Betroffenen arbeiten.
Sie sollen in größtmöglicher Autonomie die Regelung

ihrer Leistungen so vornehmen, daß den tatsächlich empfundenen Bedürfnissen Rechnung getragen wird, in hohem Umfang Wahlmöglichkeiten eingeräumt sind und eine sparsame Verwaltung sichergestellt ist. Die ÖVP erkennt aber auch die Gefahren einer Fehlentwicklung der Institutionen der sozialen Sicherheit, welche in einem in sich selbst begründeten Eigenleben und in der Ausübung politischer Macht liegen."

"Dem einzelnen soll es ermöglicht werden, im Rahmen seiner wirtschaftlichen Möglichkeiten auch selbst für vorhersehbare Risken vorzusorgen...."

"Nach dem weitgehenden Ausbau der sozialen Sicherheit tritt die ÖVP für eine neue Phase der Sozialpolitik der menschlichen Nähe ein. Die drückendsten sozialen Tatbestände der Gegenwart können nicht allein durch Geldleistungen bewältigt werden, sondern nur durch das verstärkte persönliche Engagement für den Mitmenschen..."

"Die ÖVP bekennt sich zur dynamischen Weiterentwicklung der Demokratie, die im Sinne der 'Partizipation allen Staatsbürgern die Möglichkeit der Beteiligung an der politischen Willensbildung und Entscheidung der öffentlichen Angelegenheit garantiert."

"Die ÖVP bekennt sich zum gewaltenteilenden Rechtsstaat, zur Unabhängigkeit der Gerichtsbarkeit, zum Ausbau und zur Stärkung der Kontrolleinrichtungen über Regierung und Verwaltung, insbesondere über die Wirtschaftsmacht des Staates."

"Als Ergänzung und Korrektiv der parlamentarischen Demokratie sind die Einrichtungen der direkten Demokratie, wie Volksabstimmung und Volksbegehren, ständig und auf allen Ebenen des Staates weiterzuentwickeln."

"Die ÖVP bekennt sich zum föderalistischen Aufbau Österreichs. Angesichts der zunehmenden Mobilität und der wirtschaftlichen Integration tritt die ÖVP für eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und für neue zweckmäßige Formen der regionalen Zusammenarbeit ein."

"Da die meisten Menschen Politik vor allem auf kommunaler Ebene unmittelbar erfahren und erleben, soll die übersichtliche Einheit der Gemeinde Träger neuen demokratischen Lebens und aktiver Mitwirkung werden. Die ÖVP tritt daher für die Schaffung von Einrichtungen direkter und persönlicher demokratischer Mitbestimmung und Kontrolle in den Gemeinden ein."

Das "Salzburger Programm ist der deutliche Versuch der ÖVP programmatische Antworten auf politische soziale Krisenerscheinungen der Gegenwart zu geben. Freilich fällt auf, daß diese Antworten fast nur auf der Ebene der politischen und sozialen Folgeprobleme gesucht werden, nicht jedoch im selben Ausmaße und mit der selben Konsequenz für die im ökonomischen Sektor selbst begründeten Krisenursachen. Im Programm der ÖVP steht also die Überzeugung von der "politisch erzeugten" Krise im Vordergrund der Überlegungen. Es muß hervorgehoben werden, daß dieses Programm am deutlichsten von allen ÖVP-Programmen die Partizipationsproblematik akzentuiert. Die Frage der Selbstorganisation aber hat erst in den einzelnen Wahlprogrammen der ÖVP (z.B. komunalpolitisches Programm, Gesundheitsprogramm) stärkere Betonung gefunden.

o "Klagenfurter Manifest" (1965)

"Die Österreichische Volkspartei bekennt sich zum Föderalismus. Der Bund hat nur Aufgaben zu erfüllen, die im Bereich der Selbstverwaltung der Länder und Gemeinden, aber auch der gesellschaftlichen Interessensverbände und anderen kleinen Gemeinschaften nicht gelöst werden können. Er hat sich umgekehrt mit Tatkraft jener Aufgaben anzunehmen, die die Fähigkeiten dieser Gemeinschaften übersteigen (Subsidiaritätsprinzip). Die Österreichische Volkspartei erblickt im bundesstaatlichen Aufbau der Republik, wie er in der Verfassung vorgesehen ist, eine bewährte Schule für das politische Handeln, eine Voraussetzung der Stärkung des Heimatbewußtseins und die Möglichkeit einer besseren Ricksichtnahme auf die verschiedensten Verhältnisse in den einzelnen Bundesländern und Gemeinden. Dieser Aufbau des Staates fördert auch eine rationelle und sparsame Verwaltung."

"Die Österreichische Volkspartei hält ... die auf dem Wettbewerb der wirtschaftlichen Kräfte fußende Marktwirtschaft für die unerläßliche Voraussetzung eines

hohen Produktionsniveaus, das die entscheidende Grundlage eines hohen Lebensstandards der Bevölkerung ist ... sie (bekennt) sich zur Notwendigkeit ordnender Maßnahmen der öffentlichen Hand, namentlich auch des Staates, der für einen reibungslosen Wirtschaftsablauf die oberste Verantwortung trägt."

"Die Gesellschaft bildet für die Österreichische Volkspartei ein Gefüge von Leistungsgruppen, das nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit geordnet werden kann. Darin ist auch das Recht dieser Gruppen eingeschlossen, sich zu organisieren und ihnen zum Nutzen gereichende Einrichtungen zu schaffen, um im Wege der Selbst- und Mitbestimmung das eigene Schicksal zu gestalten. Hingegen ist es die Aufgabe des Staates, die Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Leistungsgruppen im Sinne des Gemeinwohles zu zügeln. Allein im Rahmen einer solchen Ordnung können auch die Arbeitnehmer ihr Mitbestimmungsrecht ausüben."

Im Programm von 1965 wird die Bürokratie- und Verwaltungsproblematik nicht besonders betont. Das Programm beinhaltet eine Abfolge relativ allgemein gehaltener Bekenntnisse. Auffallend daran ist, daß

- das Bekenntnis zur "sozialen" Marktwirtschaft noch nicht enthalten ist,
- daß kein Zweifel an der Notwendigkeit staatlicher Interventionen geübt wird und
- daß auch den Arbeitnehmern Mitbestimmungsrechte zugestanden werden.

Aus den Formulierungen des Programmes von 1965 läßt sich ersehen, wie stark ständisch eingeschränkt das Selbstor-

ganisationskonzept der ÖVP eigentlich ist. Selbstorganisation wird nicht in einem demokratisch-emanzipatorischen Sinne propagiert.

o "Was wir wollen", das Grundsatzprogramm der Österreichischen Volkspartei (1958)

"Der Mensch unserer Zeit fühlt sich durch die wachsende Macht des Staates bedroht. Gleichzeitig wird er jedoch zu der Ansicht verführt, daß er in dem Maße, in dem er Macht hat von Natur aus das Recht auf eine persönliche Sicherheit, die nicht durch Abhängigkeit vom Staat erkauft werden kann."

"Demokratie beruht auf der Überzeugung, daß das Volk die Reife zur Selbstregierung besitzt. Daraus ergibt sich zwingend, daß auch kleinere Gemeinschaften befähigt sein müssen, die sie unmittelbar betreffenden Angelegenheiten selbst zu ordnen. Grundsätzlich soll die größere Gemeinschaft der kleineren immer nur jenen Teil der Verantwortung abnehmen, den die kleinere Gemeinschaft nicht selbst tragen kann. Diesem Grundsatz entsprechend ist sowohl den Bundesländern als auch den Gemeinden und beruflichen Körperschaften eine weitgehende Selbstverwaltung zu sichern."

"Die Erfahrung hat gezeigt, daß die unternehmerische Selbstverwaltung der bürokratischen staatlichen Verwaltung überlegen ist. Daher ist der Staat von der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen möglichst zu entlasten. Staatseigene Betriebe sind, ..., in den Zustand unternehmerischer Selbstverwaltung überzuführen und der Konzern verstaatlichter Unternehmungen ist verwaltungs- und eigentumsmäßig aufzulockern."

"...wir (sehen) das Endziel der Sozialpolitik nicht in

einem Versorgungsstaat, der seinen Staatsbürgern als höchstes Glück auf Erden nur ein Rentnerdasein zu bieten hat ...
Die Sozialversicherung ist ein wesentlicher Bestandteil der Sozialpolitik... Gesetzlich gesicherte Ansprüche der Versicherten sind unter Ausschaltung aller bürokratischen Hindernisse zu erfüllen."

An den Programmausschnitten von 1958 wird die ideologische Position der ÖVP besonders deutlich: Bürokratie wird nur in Zusammenhang von Staat und Sozialversicherung als Problem gesehen. Entmündigung, Abhängigkeit und Entfremdung der Menschen wird nur in politischer, nicht aber auch in ökonomischer Hinsicht angesprochen. Die Selbstverwaltung wird zwar als Wert akzeptiert, im wirtschaftlichen Bereich soll sie jedoch nur den Unternehmern, nicht auch den Arbeitnehmern zugute kommen. Die Menschen sind zwar zur Selbstregierung fähig, die sie aber wieder nur über Bürokratien (Landes-, Gemeinde- und Kammerbürokratien) wahrnehmen sollen.
Insgesamt also soll an der Oligarchisierung der Gesellschaft relativ wenig verändert werden.

o "Alles für Österreich", programmatische Grundsätze der Österreichischen Volkspartei (1952)

"Die Österreichische Volkspartei ist die politische Vereinigung aller vaterlandstreuen Österreicher, die aufgrund der christlich-abendländischen Kulturauffassung die programmatischen Leitsätze der Partei, insbesondere jene des Solidarismus und eines gesunden Föderalismus, im Gegensatz zu klassenmäßigen und zentralistischen Bestrebungen vertreten..."

"Die Österreichische Volkspartei will einen einheit-

lichen Staat mit einer einheitlichen Führung, jedoch unter voller Achtung der historischen Entwicklung und Eigenart der Länder, Sicherung der ihnen verfassungsmäßig gewährten Autonomie und weitgehende Selbstverwaltung, nicht allein der Länder, sondern auch der Gemeinden und beruflichen Körperschaften."

"Die Österreichische Volkspartei tritt für die Beibehaltung der Privatinitiative ein, in der ihr gebührender Spielraum in der Wirtschaft einzuräumen ist. Staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsablauf dürfen nur dort vorgenommen werden, wo diese im Interesse der Allgemeinheit zweckmäßig erscheinen."

"Die staatliche Wirtschaftsplanung hat sich darauf zu beschränken, allgemeine Richtlinien zu geben, um unorganische Entwicklungen oder Kapitalfehlleitungen in unserer Wirtschaft zu verhindern. Der Ablauf des wirtschaftlichen Geschehens soll im übrigen so wenig wie möglich beeinflußt werden, weil die Erfahrung gezeigt hat, daß jede Verbürokratisierung der Wirtschaft schädlich wirkt."

"Im Staatshaushalt muß die Sparsamkeit oberster Grundsatz sein. Daher soll mit allen Mitteln darnach getrachtet werden, die Verwaltung des Bundes, der Länder und Gemeinden zu vereinfachen (Verwaltungsreform)."

"Der wirtschaftlichen Freiheit des Arbeitnehmers dient besonders der Gedanke, die arbeitenden Menschen teilhaben zu lassen an den Produktionsmitteln ihres Wirkungskreises. Die Österreichische Volkspartei hat, ... die Idee der Werks- und Arbeitsgenossenschaften gesetzlich verankert und damit die Möglichkeit geschaffen, daß bisher Unselbständige zu Unternehmern werden können."

Die Synonymisierung von Bürokratie und Staat erweist sich auch in diesem Programm, Bürokratisierung wird als ein dem Kapitalismus fremdes Element darzustellen versucht. Auch hier wird eine verkürzte, weil nur mediatisierte Selbstverwaltung vertreten. Bemerkenswert an diesem Programm ist die Verankerung der Werks- und Arbeitsgenossenschaften. Aber gerade die landwirtschaftlichen Genossenschaften, die unter fast ausschließlichem ÖVP-Einfluß stehen, können als eine der österreichischen Hochburgen der Bürokratisierung gesehen werden. Die anti-bürokratischen Proklamationen der ÖVP müssen daher immer im Zusammenhang mit der bürokratischen Praxis des Bauernbundes beurteilt werden. Also scheint die ÖVP zumindest in der Frage der Entbürokratisierung keine wirkliche Alternative zur SPÖ darzustellen.

o Die programmatischen Leitsätze der Österreichischen Volkspartei (1945)

Wir zitieren hier nur jene Passagen, die nicht in den darauffolgenden Programmen Aufnahme gefunden haben:

> "Aufrichtung einer zuverlässigen, unbedingt österreichischen Ordnungsmacht, die durch Beamtenschaft, Polizei und Gendarmarie dargestellt wird und Gewähr für die Sicherheit von Personen und Eigentum und für die Reinerhaltung des Staatsapparates von allen antiösterreichischen Elementen und Ideologien bietet.".

> "Sozialisierung und Kommunalisierung lebenswichtiger Betriebe nur innerhalb wohlüberlegter, sozial und wirtschaftlich tragbarer Grenzen."

In diesem Programm ist also keine bedingungslose Ablehnung der Sozialisierungsidee enthalten. In dieser Klarheit ist

diese Vorstellung in den darauffolgenden Programmen eigentlich nie wieder vertreten worden. Interessant ist freilich auch, daß in Reaktion auf den Faschismus nicht eine Demokratisierung des öffentlichen Dienstes im Vordergrund stand, sondern bloß dessen Austrifizierung. Man hütete sich also davor, demokratische Praxis zum programmatischen Kriterium zu erheben.

Exkurs: Austrofaschistischer Ständestaat

o Der Korneuburger Eid (1930)

"Wir verwerfen den westlich-demokratischen Parlamentarismus und den Parteienstaat. Wir wollen an seine Stelle die Selbstverwaltung der Stände setzen und eine starke Staatsführung, die nicht aus Parteivertretern, sondern aus den führenden Personen der großen Stände und den fähigsten und bewährtesten Männern unserer Volksbewegung gebildet wird."

o Das Programm der Christlichsozialen Partei (1926)

"Als Volkspartei betrachtet sie alle Berufsstände grundsätzlich als gleichberechtigte Glieder der Volksgemeinschaft."

"Die christlichsoziale Partei bekennt sich zum demokratischen Staate und fordert daher volle Gleichberechtigung aller Bundesbürger in der Ausübung politischer Rechte, Freiheit der Gesinnung und des Organisationswollens."

"...sie (fordert) volle Gleichberechtigung aller Bundesländer, Pflege ihrer kulturellen Eigenart wie auch Anpassung der Verwaltung an die Bedürfnisse der Bevölkerung."

Von Selbstorganisation oder Selbstverwaltung ist in diesem Programm nicht die Rede. Die Programmatik beschränkt sich auf die Proklamation von Gleichberechtigung (der Bundesbürger, der Berufsstände sowie der Bundesländer), aus der aber keine politische oder organisatorische Aktion ableitbar ist.

o Das "Linzer Programm" der christlichen Arbeiter Österreichs (1923)

"Die Gesellschaft ruht auf drei Grundpfeilern: Familie, Beruf, Siedlung.
Ihr stärkster ist die Familie...
Die Gleichheit des Berufes verbindet die Menschen zu Standesgruppen. Die Berufsstände bilden die nächsthöhere Gemeinschaft. Für ihren Kreis kommt ihnen entsprechende gesetzgebende, verwaltende und rechtssprechende Hoheit zu.
Die Siedlung verbindet die einzelnen Familien- und Berufsgruppen in räumlicher Gemeinschaft zu Staat und Gesellschaft."

"Wir erstreben die Versöhnung der Betriebsherrschaft mit der Arbeitergemeinde nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und gegenseitigen Hilfe."

"Die berufsständische Organisation baut sich auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände (Gewerkschaften) auf. Ihre Selbstverwaltung bezieht sich auf Rechtspflege (Schiedsgericht, Einigungsamt,) soziale Hilfe (Versicherungswesen, Betriebsschutz, Wohnungsfürsorge) und Aufbau der Bedarfswirtschaft."

"Jede Form von Staatsallmacht verwerfen wir. Der Staat ist nicht die letzte Quelle des Rechtes."

Die ständische Basis der christlich-sozialen Programmatik ist in diesem Programm bereits voll entwickelt. Die Aufgabe und Organisation des Staates wird nicht besonders expliziert. Bürokratie und Verwaltung finden nicht einmal Erwähnung.

o Das Parteiprogramm der Wiener Christlichsozialen (1919)

"Als demokratisch erkennt sie nur eine Verfassung an, welche die Gesetzgebung den aufgrund des allgemeinen, gleichen und geheimen Stimmrechtes gewählten Körperschaften, die Ausübung der öffentlichen Gewalt aber ausschließlich den verfassungsmäßig bestellten Behörden vorenthält."

"Im Gemeindehaushalt ist größte Sparsamkeit zu beobachten. Die städtische Verwaltung muß vereinfacht und verbilligt werden, was bei zweckmäßiger Verwendung der Angestellten ohne deren materielle Schädigung geschehen kann. Die Verwaltungsreform ist im Einvernehmen mit den städtischen Beamten und Angestellten durchzuführen."

"Bei Anwendung des Kommunalisierungsgesetzes darf weder der bodenständige Industrie-, Gewerbe- und Handelsstand in seiner Existenz geschädigt, noch die Stadt selbst in unproduktive Unternehmungen hineingestürzt werden."

"Die Gemeindebetriebe sollen zu sozialen Musterunternehmungen,... gemacht werden. Gemeindelieferungen und Gemeindearbeiten sind nur an solche Unternehmer zu vergeben, die sich verpflichten, die tarifarischen Vereinbarungen zwischen den Unternehmer- und Arbeiterorganisationen einzuhalten, den gesetzlichen Arbeiterschutzvorschriften gerecht zu werden..."

"Die städtische Wohlfahrtspflege ist dem Geiste der christlichen Nächstenliebe, möglichst frei von bürokratischem Formalismus, hauptsächlich im Ehrenamte von Männern und Frauen durchzuführen. Die private Wohlfahrtspflege soll gefördert und mit der öffentlichen in zweckmäßige Verbindung gebracht werden. Eine Zentralstelle soll alle zwei in der städtischen Fürsorgetätigkeit zusammenfassen."

Dieses Programm ist als Reflex auf die soziale Bewegung jener Jahre zu verstehen. Einerseits werden rätedemokratische Ansätze mit aller Entschiedenheit abgelehnt, andererseits aber soll auch keine städtische Verwaltungsreform gegen den Willen der Beschäftigten durchgeführt werden. Auch die Christlich-soziale Partei konnte nicht an den Demokratiesierungswünschen der Bevölkerung vorbeigehen. Darüber hinaus sind auch die Versuche, öffentliche Aufträge an einen bestimmten sozial definierten Unternehmenstypus zu binden, interessante Vorschläge, die allerdings, wie zu vermuten ist, nicht besonders wirklichkeitsgestaltend wurden. In der Frage der Organisation der Wohlfahrtspflege fällt die Parallelität zum Vorarlberger "Sozialsprengel" auf.

o Das Aktionsprogramm der Christlichsozialen Vereinigung (1919)

"Der alleinige Inhaber der Staatsgewalt ist das Volk, das seine Geschicke teils durch die von ihm gewählten Vertretungskörper und die in seinem Namen eingesetzten Behörden, teils in unmittelbarer Volksabstimmung selbst bestimmt."

"Die dem allgemeinen Bedarf dienenden Verkehrs- und Werksbauunternehmungen und jene großen industriellen Betriebe, die allgemein nötige Bedarfsartikel erzeugen

und nach der Natur der Sache leicht Monopolstellung erlangen, sollen durch Verstaatlichung, Verländerung oder Kommunalisierung sozialisiert werden. Andere industrielle Unternehmungen, die, wenn sie ausschließlich in privaten Händen bleiben, Mittel der Volksausbeutung zu werden drohen, sollen in der Form der sogenannten gemischten Wirtschaft d.h. durch Beteiligung des Staates, des Landes oder der Gemeinde, der öffentlichen Kontrolle unterworfen und zugleich mit einem Teil des Reingewinns unmittelbar der Allgemeinheit nutzbar gemacht werden. (In den sozialisierten Betrieben sind die Beamten und Arbeiter am Reingewinn zu beteiligen.)"

Das Sozialisierungs- und Kommunalisierungsbekenntnis der christlich-sozialen Partei des Jahres 1919 steht diammetral zu allen aktuellen Privatisierungsforderungen der ÖVP und der ihr nahestehenden Wirtschaftskreise.
Freilich darf dabei die stark anti-liberalistische und antisemitische Wurzel dieser Einstellung nicht übersehen werden. Die christlich-soziale Bewegung dieser Periode war damals noch ein großstädtisches Phänomen, es war die organisierte Bewegung des Wiener Kleinbürgertums. Im Vergleich zu den großen Konzernen und Kartellen schienen dem kleinen und mittleren Gewerbe und Handel Sozialisierung und Kommunalisierung das geringere Übel.

o Das Wahlprogramm der Christlichsozialen Partei (1918)

"Die christlichsoziale Partei fordert nicht nur den Abbau jedes überflüssigen Zentralismus in der Verwaltung, sondern auch deren Vereinfachung durch Abkürzung des Instanzenzuges und Vermeidung zweckwidriger Vielschreiberei."

Wir haben aus der Analyse der Parteiprogramme ersehen können, daß auch auf bürgerlicher Seite Entbürokratisierungs-

vorstellungen eine gewisse Rolle spielen. Allerdings hat die Vision einer "selbstorganisierten" Gesellschaft hier andere Ziele und andere ideologische Wurzeln. Im christlich-konservativen Lager leiten sich Selbstorganisation und Selbstverwaltung aus dem Naturrecht sowie der katholischen Soziallehre her. In diesem ideologischen Kontext wird Selbstorganisation und Selbstverwaltung von der Absicht getragen, dem Staat keine überragende Bedeutung zukommen zu lassen. Priorität sollen die verschiedenen kleinen gesellschaftlichen Einheiten - nicht nur die politisch-administrativen, sondern auch alle anderen gesellschaftlichen Substrukturen - haben. Die jeweils größere Einheit und letztlich vor allem der Staat haben immer erst in zweiter Linie die Angelegenheiten der Gesellschaft zu erledigen (Subsidiaritätsprinzip). Die katholische Soziallehre bestimmt das Subsidiaritätsprinzip als eine "Stufenordnung" der verschiedenen Vergesellschaftungsformen (Individuum, Familie, Nachbarschaft, Gemeinde und alle traditionellen Formen der öffentlichen Hand.) Was nun das Individuum in Eigeninitiative und Eigenverantwortung erledigen kann, darf ihm nicht entzogen werden. Staatliche Tätigkeit wäre demnach nur das äußerste "Fallnetz".

Hier gibt es nun zwei verschiedene Sichtweisen: Von bürgerlicher Seite nämlich wird behauptet, Selbstorganisation entstünde "meist als Reaktion auf das Versagen der öffentlichen Hand" (BADELT 1979, Zusammenfassung). Von sozialistischer Seite dagegen wird staatliche Intervention als Reaktion auf das Versagen des Marktes gesehen. Staatliche Organisation und Selbstorganisation der Betroffenen dienen der Marktkorrektur. Darüber hinaus bedeutet Selbstorganisation aber auch eine Alternative zur bürokratischen Gesellschaft. Von konservativer Seite wird die Selbstorganisation als "individuelle" Äußerung gegen Kollektivismus verstanden.: (vgl. BADELT 1979, a.a.O.) Von sozialistischer

Seite dagegen als eine Form kollektiven Handelns gegen individualisierte und partikularisierte Entscheidungsverhältnisse, deren Folgeprobleme ansonsten der Gesellschaft überlassen bleiben.

5.4.2.3 Solidarisch-demokratische Entwicklungsperspektive: Alternative zur krisenanfälligen, zentralverwalteten Gesellschaftsorganisation

Die von konservativer Seite erhobene Forderung nach Selbstorganisation meint fast immer eine Entstaatlichung, die jedoch nicht mehr Demokratie bringen soll, sondern in ihrer Konsequenz einem Sozialdarwinismus auf marktwirtschaftlicher Grundlage zum Durchbruch verhilft.

Von sozialistischer Seite dagegen wird im Moment den Ansätzen der Selbstorganisation eine geringere Bedeutung beigemessen. In der politischen Rhetorik rekurriert man in der SPÖ weitaus weniger oft auf Selbstorganisation als dies in den Kreisen der ÖVP derzeit der Fall ist. Dennoch aber ist bemerkenswert, daß die Praxis der Selbstorganisation in Österreich - soweit sie eben schon vorhanden ist - doch unter starkem SPÖ-Einfluß zustandegekommen ist:

1. Fällt der Beginn solcher Initiativen in die Periode der SPÖ-Alleinregierung. Dies ist nicht unbedingt als terminlicher Zufall zu werten, ist doch gerade eine Alleinregierung stärker darauf verwiesen, Bevölkerungsinitiativen Gehör zu schenken. Insoferne lassen 5o-Prozent-Regierungen eher Raum für Basisinitiativen als 9o-Prozent-Regierungen "Großer Koalitionen"; 9o-Prozent-Regierungen können es sich eher leisten über marginale Bewegungen, was vorderhand die Selbstorganisationsversuche ohne Zweifel sind, hinwegzusehen.

2. Zeigt sich eine Tendenz, daß Basisinitiativen dieser Art eher in SP-regierten Regionen und Ländern entstehen. Daß sich also hier einerseits viele Ansatzpunkte für oppositionelle Bewegungen gegen die zentrale Versorgungs- und Verwaltungskultur ergeben, andererseits

aber auch nur hier Raum für derartige Initiativen existiert.

3. Hatte die SPÖ in manchen Bereichen durchaus Interesse daran, Selbstorganisationsbestrebungen zu unterstützen, zu fördern oder auch nur gewähren zu lassen, weil diese Initiativen vor allem in den politischen Gegnerbereich hineinwirkten.

Was hier im letzten Punkt vervorgehoben wurde, hat freilich auch für die ÖVP und ihrem Interesse an Selbstorganisation Aussagekraft. Auch hier zeigt sich, daß man von Selbstorganisation eher dort redet, wo man in Opposition steht (z.B. Wien), daß man aber in ÖVP-Verwaltungshochburgen von Selbstorganisation kaum etwas wahrnimmt (z.B. Niederösterreich).

Diese Besonderheit der österreichischen Selbstorganisationsszene soll in ihrer Bedeutung nicht unterschätzt werden, zeigt sie doch eines deutlich, daß nämlich ein Großteil der Basisinitiativen - auch wenn es nicht in ihrer Absicht liegt - einen Bestandteil der Strategien der etablierten politischen Parteien bildet. Insoferne muß die Selbstorganisationsbewegung in Österreich vorderhand noch zu einem Gutteil als "zugelassene" Selbstorganisation eingestuft werden.

Im folgenden soll an Hand eines Schemas ein Überblick über mögliche Strategien des Verwaltungshandelns im Verhältnis zur Bevölkerung gegeben werden:

Modelle	Beispiele
Verwaltung gegen/ohne Bevölkerung	traditionelle Verwaltungstätigkeit
Verwaltung mit Bevölkerung	partizipative Planung (z.B.Grazer Büro für Bürgerinitiativen)
Bevölkerung mit Verwaltung	öffentlich geförderte Bevölkerungsinitiativen (z.B. Gartenhof)
Bevölkerung ohne/gegen Verwaltung	Bevölkerungsinitiativen, die nicht öffentlich unterstützt oder sogar bekämpft werden (z.B. Hupfau, Arena)

Aus dieser modellhaften Verkürzung lassen sich die Bedingungen einer Selbstorganisation in demokratischem Sinne zusammenfassen. Die Gefahr der Manipulation, Integration oder Instrumentalisierung, die manchen dieser Modelle immanent zu sein scheint, ist ein Problem, dem sich jede dieser Initiativen dauernd stellen muß; dieses Problem läßt sich mit Sicherheit nicht dadurch lösen, daß sich die Bewegung in totalen Konfrontationskurs mit der Verwaltung begibt, hier droht zudem noch das Problem der zunehmenden Isolierung dieser Bewegung, weil damit auch eine steigende Militanz der Gruppe verbunden sein wird, die nicht alle Akteure psychisch und sozial durchstehen können.

Geht es aber der Idee der Selbstorganisation tatsächlich darum, daß sich die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der

Bevölkerung zunehmend in selbstbestimmten und stärker bedürfnisorientierten Formen vollziehen, gleichzeitig aber der Bezug zum demokratischen Ganzen nicht verlorengeht, dürfen diese Bevölkerungsinteressen keinesfalls "sich selbst überlassen" werden. Das hieße nämlich nichts anderes, als diese Initiativen der Machtdynamik der bestehenden Gesellschaft auszusetzen mit der Wirkung des Scheiterns, der Instrumentalisierung oder der Durchsetzung nur der starken Interessen. Unter den gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen hätte eine ausschließliche "Selbststeuerung" die Reproduktion der bestehenden Gesellschaft auch in den Selbstorganisationsbereich hinein zur Folge. Auf diesem Hintergrund muß dabei auch die Proklamierung der antistaatlichen Selbstorganisationspolitik der bürgerlichen Interessen bewertet werden. Förderung der Einzelinitiative heißt hier nichts anderes als staatliche Gesellschaftspolitik zurückzudrängen, den Markt stärker zuzulassen, Selbstorganisation als flankierende Strategie zur Kommerzialisierung im Sinne gehobener Freizeitbetätigung relativ privilegierter Bevölkerungsgruppen zuzulassen und die sozial Schwachen ganz in die karitative Ecke zu stellen, in der sie von der Nächstenliebe der sozial Stärkeren abhängig sind (vgl. Gesundheitsprogramm der ÖVP).

Aus diesen Gründen scheint es angebracht, für eine effektive und realistische Strategie der Selbstorganisation zu fordern, daß solche selbstorganisierten Modelle von der öffentlichen Verwaltung "betreut" und "geschützt" werden. Dies darf natürlich keineswegs in einem bevormundenden Sinne geschehen, sondern Bevölkerungsinitiative und Verwaltungsvertreter müssen zum Verständnis eines gemeinsamen Kampfes vordringen. Das Konzept einer solchen "kooperativen Selbstorganisation" setzt ein klares Bewußtsein darüber voraus, unter welchen Bedingungen und Voraussetzungen Prozesse gesamtgesellschaftlicher Bürokratisierung verlaufen.

Die in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts zunehmend expandierenden kapitalistischen Strukturen hatten gesamtgesellschaftliche Bürokratisierungsprozesse in Gang gesetzt, die weit über den engeren staatlichen Bereich hinaus wirksam geworden waren. Die Bürokratie als Herrschaftsverbund war effektiv zu einer alle Bereiche des menschlichen Lebens verknüpfenden Organisation geworden. Diese total bürokratisierte Gesellschaftsform beruht - was die neokonservativen Bürokratie-"Kritiker" wohlweislich unterschlagen - auf der gesellschaftlichen "Arbeits"-Teilung in Verwaltende und Verwaltete, in Befehlende und Ausführende, in professionelle Ganztagspolitiker und "dilettierende" Freizeitdemokraten. Bürokratie bleibt unabhängig davon, in welchen gesellschaftlichen Sektoren sie auftritt, ob in Betrieben, im Staat oder in anderen politischen und ökonomischen Institutionen, immer bezogen auf eine nichtbürokratische Basis. Über alle speziellen Ziele hinaus bleibt als gemeinsame Tendenz der bürokratischen Organisationsweise die Ausschaltung demokratischer Kontrolle sowie der Ausschluß der Öffentlichkeit der Betroffenen, somit also die Verhinderung von Selbstbestimmung, Selbstorganisation und Selbstverwaltung der Menschen.

In einer durch krasse soziale und ökonomische Unterschiede geprägten Gesellschaft, in der gesellschaftliche Klassen oder Autokraten im wesentlichen unkontrolliert über Menschen und Ressourcen bestimmen, können sich kooperative und solidarische gesellschaftliche Beziehungen weder zwischen den Menschen, noch diese selbst frei entfalten.

Die Herrschaftsfunktion hierarchisch-bürokratischer Strukturen im Sinne der Ausschaltung von Selbstbestimmung und Selbsttätigkeit als wichtigste Inhalte einer demokratischen Gesellschaft wirkt jedoch keineswegs nur im Verhältnis der Bürokratie zu der ihr jeweils "untergeordneten" Bevölkerungsbasis, sondern mindestens ebenso stark im Binnenbereich

selbst:
Repression und Unterdrückung bürokratischer Apparate wenden sich also nicht nur nach "außen", sondern richten sich auch gegen die in der bürokratischen Organisation abhängig Arbeitenden. Aufgrund hierarchisch-präzis abgestufter Arbeitsteiligkeit vermögen die meisten Beschäftigten die Zwecke und Ziele ihrer Arbeit nicht mehr selbst zu bestimmen, sie bleiben als Objekte von der Mitgestaltung ihrer Arbeitssituation ausgeschaltet ebenso wie die Masse der Bevölkerung Inhalt und Organisationsform der Befriedigung ihrer Lebensbedürfnisse nur unbedeutend beeinflussen kann.

Die hierarchisch-bürokratische Organisationsweise bezweckt, den Herrschaftswillen in herrschaftsökonomischer Weise von "oben" nach "unten" durchzusetzen. Für die in den bürokratischen Institutionen abhängig Arbeitenden bleibt daher unter herrschenden Bedingungen nur wenig Möglichkeit, eine an den Interessen der Betroffenen orientierte Arbeit zu verrichten.

Das bürokratische Regelungsmodell verursacht und fördert aufgrund seiner hierarchischen Strukturen, seiner rigiden Arbeitsteilung, der starren Regelorientierung und der extrem formalisierten Klientenbeziehungen die politische Apathisierung sowie Passivierung großer Bevölkerungsteile und - was häufig nicht beachtet wird - seiner Beschäftigten. Durch komplexe Verfahren der Binnendisziplinierung wird der administrative Apparat an der Entfaltung politisch-sozialer Sensibilität und aktiver gesellschaftlicher Verantwortlichkeit entscheidend behindert. Somit reduziert sich auch ganz erheblich die Bereitschaft der Beschäftigten, Klienteninteressen in die Bürokratie hineinzutragen. Versuchen derzeit etwa Sozialarbeiter oder Lehrer auf ihre "Opfer", und deren Interessen engagiert einzugehen, eine stärkere Verbindung zu ihren Betroffenen herzustellen,

so werden sie sofort wieder ins "Amt" zurück gebunden. Die vielleicht kurzfristig aufgeweichte Front zwischen öffentlicher Verwaltung und betroffener Bevölkerung erfährt eine neuerliche Stärkung. Und genau an dieser Mauer zwischen Bürokratie und nicht-bürokratischen Betroffenen ist der Aktionsraum für Bürokratiereform angesiedelt, die Auflösung dieser Grenze, die Minimierung oder gar der Abbau "täglicher" Herrschaft das zu lösende Problem.

Verschärft wird die bestehende Kluft zwischen beamteten Herrschenden und Beherrschten noch durch das Phänomen, daß die Alltagsprobleme der durch die Herrschaft Betroffenen nicht als solche in die bürokratischen Problemdefinitionen Eingang finden, weil Bürokratie diese Probleme nur selektiv aufnimmt und mit ihr eigenen Sprachregelungsmustern registriert. Bürokratische Problemdefinition kollidiert entweder oder ist nicht synonym mit dem Problemverständnis der jeweils betroffenen Klientel. Die Bürokratie behandelt die Lebensprobleme alter oder kranker Menschen eben nicht als Probleme Alter oder Kranker, sondern sie abstrahiert von den wirklichen und konkreten Schwierigkeiten. Daher erfolgt die Problemlösung auch nicht auf der Problemebene der betroffenen Bevölkerung, sondern nur auf der Verständnisebene der Bürokratie. Bürokratie muß so alltäglich als Herrschaft erlebt werden: Die Bevölkerung wird in allen Lebenssituationen relativ hilflos und hoffnungslos bürokratischen Reglementierungsbestrebungen untergeordnet; die bürokratischen Problemdefinitionen werden von den Betroffenen in der Regel überhaupt nicht verstanden; die herrschaftliche Definition der Wirklichkeit wird den Klienten übergestülpt; es wird jeweils nur ein Merkmal aus komplexen Lebenssituationen herausgegriffen, der "Rest", das Leben nämlich des jeweils Betroffenen, wird nicht behandelt oder aber mit bürokratischer Härte abgeschoben.

Angesichts des erlebten Drucks der durch und in autoritär-bürokratischen Institutionen ausgeübten Herrschaft gibt es für die Betroffenen - solange sie sich isolieren und aufspalten lassen - eigentlich keine andere realistische Überlebenschance, als auf die bürokratisch-herrschaftlichen Interventionen in ihre Arbeits- und Lebenssphäre zu schweigen. Direkte Konfrontationen können in Vereinzelung kaum erfolgreich durchgestanden werden. Erst kollektive und direkte Aktionen betroffener Bevölkerungsgruppen machen ein Aufbegehren gegen bürokratische Machtstrukturen möglich. Bürokratische Ordnung kann nur durch die Praxis von Selbstorganisation und Selbstverwaltung ernsthaft bedroht werden.

Demokratisierung muß daher eine reale Veränderung des Alltags bringen, sie muß sich unmittelbar auf die den Alltag betreffenden Lebensinteressen der Menschen beziehen. Demokratische Inhalte und Organisationsprinzipien sollten für alle gesellschaftlichen Teilbereiche maßgeblich sein: Über mehr kooperative und selbstbestimmte statt autoritärer und fremdbestimmter gesellschaftlicher Entscheidungs- und Lebensformen könnte eine solidarische Gesellschaft ohne Klassenschranken verwirklicht werden. Gesamtgesellschaftliche Demokratisierung bedeutet also Abbau autoritärer und überflüssiger Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnisse, eine Durchbrechung bürokratischer Herrschaftstradition. Direkte Teilnahme der Betroffenen, freie Mitbestimmung, Kooperation, Selbstorganisation und Selbstbestimmung könnten bürokratische Gesellschaftspraxis ersetzen. Der bürokratisch-parlamentarischen Demokratie müßte eine reale Demokratie, eine "Alltagsdemokratie" folgen. "Alltagsdemokratie" muß systematisch solche menschengerechten institutionellen Möglichkeiten eröffnen, in denen

die konkreten Lebensinteressen der Menschen, in welchen gesellschaftlichen Bereichen auch immer sie betroffen werden, letztlich von diesen selbsttätig in die Hand genommen werden können. "Der Mensch braucht ein Werkzeug, um damit zu arbeiten, nicht aber einen Apparat, der an seiner Statt 'arbeitet' (ILLICH 1975, S. 31). Nicht atomisierte Individualisierung oder Nutzbarmachung für privaten Vorteil und Gewinn kann das erklärte gesellschaftliche Ziel sein, sondern das sich Wiederfinden der "Dimensionen der Persönlichkeit und der Gemeinschaft" (ebd.).

Daher: "Privat" ist nicht gleich "privat", auch wenn dies häufig zu unterstellen versucht wird. Vor allem Egon MATZNERs Vorschläge der Selbstorganisation sind Gefahr gelaufen, von bürgerlichen Interessen vereinnahmt zu werden: "Reprivatisierung wird vornehmlich im bürgerlichen Lager gefordert. Aber auch auf sozialistischer Seite werden bereits - ... - Vorschläge erörtert, wie man die wachsenden Finanzprobleme des Staates lösen könnte, indem man Aufgaben aus seiner Kompetenz ausgliedert und auf privater Basis zu meistern versucht" (PALME 1976). Es wurde hier zwar durchaus konzediert, daß die Grundlagen von MATZNERs Überlegungen eigentlich ganz anderer Natur sind. Aber stille Hoffnung auf eine neutralisierende Vereinnahmung der Selbstorganisationsvorschläge macht man sich schon. "Die Presse" meint, MATZNER hätte "interessante Lösungsvorschläge ausgearbeitet, die neue Aspekte sozialistischen Reformdenkens aufzeigen könnten, in denen unter Umständen auch Schnittpunkte mit den Reprivatisierungsvorstellungen bürgerlicher Kreise gefunden werden könnten" (ebd.).

Hier zeigt sich schon ganz deutlich, welchen Gefahren unter gegenwärtigen gesellschaftlichen Bedingungen die Ideen der Selbstbestimmung und Selbstorganisation ausgesetzt sind.

Selbstbestimmung und Selbstorganisation als anzustrebendes gesellschaftliches Organisationsziel soll hier außer Zweifel stehen - wie aber kann ein realistischer Übergang zu diesem gesellschaftlichen Zustand gefunden werden? Auch ILLICH meint in der Konzeption einer "entinstitutionalisierten" Gesellschaft, dieser Übergang müsse sich kontinuierlich und vorsichtig vollziehen: "Durch diese Umkehr werden Industrie und Bürokratie nicht gänzlich zerstört, sondern in ihrer Funktion als Fesseln anderer Produktionsweisen begrenzt" (ILLICH, a.a.O. S. 33). Und in seinen"Geschichten vom Herrn Keuner" formuliert B. BRECHT ähnliche Übergangsvorstellungen für den organisatorischen Parteialltag: "Zur Zeit, als nach Stalins Tod die Partei sich anschickte, eine neue Produktivität zu entfalten, schrien viele: 'Wir haben keine Partei, nur einen Apparat. Nieder mit dem Apparat'! G. Keuner sagte: 'Der Apparat ist der Knochenbau der Verwaltung und der Machtausübung. Ihr habt zu lange nur ein Skelett gesehen. Reißt jetzt nicht alles zusammen. Wenn ihr es zu Muskeln, Nerven und Organen gebracht habt, wird das Skelett nicht mehr sichtbar sein'" (BRECHT, 1975, S. 1o8).

Eine Gefährdung des Selbstbestimmungs-, Selbstorganisations- und Selbstverwaltungswunsches dadurch zu riskieren, daß man naiverweise der Illusion aufsitzt, in einer kapitalistischen Umwelt mit allen ihren Zwängen freie Inseln der Selbstorganisation wirklich schaffen zu können, wäre fatal. Dadurch könnte eine realistische Perspektive gesellschaftlicher Befreiung unvorsichtigerweise verstellt werden. Gefahren birgt das Selbstorganisationskonzept nämlich immer dann in sich, wenn bislang sozial benachteiligte oder vernachlässigte Bevölkerungsgruppen plötzlich und daher weitgehend ahnungslos ihre Lebensbedürfnisse selbst zu organisieren und zu verwalten beginnen. Gesellschaftliche Benachteiligung sozialer Gruppen oder Klassen hat eben

systematisch die Ausbildung der Fähigkeiten der Artikulation, Organisation und Durchsetzung ihrer Interessen und Bedürfnisse beschränkt. Im plötzlichen "Sich-selbst-Überlassen" ohne Vorwarnung und Vorbereitung muß daher zwangsläufig schon das Scheitern solcher Initiativen angelegt sein. Das Neuartige der Situation wird in der Regel die Menschen überfordern. Nicht daran gewöhnt, die eigenen Bedürfnisse autonom zu organisieren und zu verwalten, werden sich in einer solchen "Durststrecke" der Selbstorganisation immer nur die sozial starken Interessen durchsetzen können. Die bestehende gesellschaftliche Benachteiligungssstruktur würde so nur reproduziert werden - jedoch demokratisch legitimiert durch den Mantel der Selbstorganisation und Selbstverwaltung. Damit aber würden sie ihrer demokratisierenden Absicht entfremdet werden.

Soll eine solche Situation vermieden werden, muß mit den bestehenden Institutionen begonnen werden, eine politische Infrastruktur für gesellschaftliche Selbstorganisation vorzubereiten. Wesentlich müßte hierbei die Einrichtung integrierter, dezentralisierter Kleinzentren sein, die betroffennah und als öffentlich geförderte und abgestützte Selbstorganisationsinitiativen arbeiten sollten. Wenn auch im Rahmen dieser Überlegungen ausschließlich etatistische gesellschaftliche Entwicklungsperspektiven abgelehnt werden, so müssen in einer Übergangsphase der Autonomisierung der Betroffenen die staatlichen Institutionen nach wie vor Hilfestellung im Sinne bewußter sozialer Kompensation leisten. Bewußt kompensatorische Politik der staatlichen Institutionen bedeutet, daß die spezifischen Artikulations- und Organisationsschwierigkeiten benachteiligter Gruppen in Rechnung gestellt werden. Da eben in kapitalistisch strukturierten Gesellschaften die Artikulations- und Organisationsfähigkeiten und -möglichkeiten extrem ungleich verteilt sind, muß der Artikulation und

Organisation sozial und ökonomisch benachteiligter Interessen nachgeholfen werden; strukturelle Verzerrungen müssen kompensiert, das heißt also nichts anderes als überproportional berücksichtigt und unterstützt werden. So könnte ausgehend von der realen institutionellen Situation ein realistischer kooperativer Weg in die Selbstorganisation der Betroffenen gefunden werden. Dabei wird man allerdings nicht umhin können, sich auch im öffentlichen (und vor allem sozialdemokratischen) Verantwortungsbereich mit demokratischeren und partizipationsfreundlicheren Modellen der Arbeitsorganisation anzufreunden. Nur unter dieser Bedingung nämlich können Modelle der Selbstorganisation betroffener Bevölkerungsgruppen kooperativ durch grundlegend veränderte Verwaltungsstrukturen abgestützt werden. Eine derartige Organisationsperspektive setzt wesentliche Strukturveränderungen und Lernprozesse auf beiden Seiten voraus: Für die Bevölkerung müßten die gesellschaftlichen Lernmöglichkeiten strukturell so verändert werden, daß sie lernen kann, sich und ihre Bedürfnisse in Kooperation mit öffentlich Bediensteten politisch selbst zu organisieren, aus der Vereinzelung herauszutreten und solidarische Gruppeninitiativen zu entwickeln, sowie an der direkten Verwaltung der sozialen Infrastruktur und Dienstleistungen teilzunehmen; die öffentlich Bediensteten müßten in einem gänzlich neu strukturierten Arbeitsfeld ein neues Selbstverständnis entwickeln können, nämlich das von aktiven Sozialanwälten, die bemüht sind, Selbstorganisierungsinitiativen der Bevölkerung zu unterstützen und zu fördern, nicht aber wie gegenwärtig,bürokratisch zu unterbinden.

Nur ein durch demokratische Arbeitsverhältnisse motivierter und engagierter Verwaltungsapparat wird bereit sein, demokratische Reformen mitzutragen, statt ihnen entgegenzuarbeiten. Gesellschaftliche Reformschritte können dann wirksam erfolgen, wenn sich die Situation benachteiligter Be-

völkerungsgruppen mit der benachteiligter Staatsbeschäftigter verbinden läßt und zum gemeinsamen Gegenstand gesellschaftlicher Veränderung gemacht wird. Die Demokratisierung der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst ist daher der erste Schritt einer Demokratisierung der Verwaltung. Die öffentliche Verwaltung muß dadurch fähig werden, Anstöße zu weniger waren- und konsumzentrierten Prozessen der Lebensgestaltung der Menschen zu geben, kooperative Versuche und Modelle in der Realität zu ermutigen und zu unterstützen sowie eine Bürokratisierung auch solcher alternativer Ansätze zu verhindern, indem wesentlich am eigenen Interesse der Betroffenen angeknüpft und dieses in sozial sinnvoller Weise transformiert und koordiniert wird. Eine vernünftige Dialektik von partieller Autonomie und globaler Koordinierung bestimmt die Dynamik demokratischer Verwaltung. Dazu müssen freilich die politischen Lernprozesse der Bevölkerung wie auch des Verwaltungspersonals anders aussehen: Es muß mehr "in der Gesellschaft" und nicht bloß in institutionalisierten Schonräumen (Schule, Verwaltungsakademien usw.) gelernt werden können.

Je dezentralisierter, räumlich und sachlich problemnäher, autonomer und vor allem kleiner die Organisationsformen öffentlicher Verwaltung werden, desto flexibler, lern-, erfahrungs- und veränderungsoffener und damit menschengerechter wird die öffentliche Verwaltung und ihr Personal. Abschirmung vor Alternativen und neuen Impulsen sowie der administrative Zwang des Ab- und Weiterschiebens von Problemen und der Verantwortung hierfür werden erschwert, denn in kleineren Verwaltungsräumen ist wirksame Partizipation und Kontrolle durch die Bevölkerung leichter. Und Verwaltungsarbeit bekommt durch das Wissen um Zusammenhänge und die Nähe zu den Betroffenen wieder Sinn und Motivation.

Das Hin zu kleineren und bedürfnisgerechten Verwaltungs- und Versorgungsstrukturen bedeutet aber auch ein Weg von

finanziell aufwendigen öffentlichen Investitionen für Großprojekte, die zu häufig an den Bedürfnissen der Menschen vorbeigeplant werden. Trotz steigender öffentlicher Aufwendungen gelingt es immer weniger, Zufriedenheit mit Großinvestitionen zu erreichen, deren weitere Entwicklung sich außerdem durch einen sinkenden Grenznutzen auszeichnet. Die technisch-apparativ aufwendige öffentliche Gesundheitsversorgung beispielsweise ist durch sinkende Effizienz ihres Ausbaus gekennzeichnet, weil sie fast ausschließlich kurativ ansetzt und die Probleme kaum an ihren Ursachen treffen kann. Prestigeprojekte wie der voll automatisierte Kreißsaal zum Beispiel machen das Krankenpersonal zu "Maschinenwärtern", die zu den Patienten kaum noch menschliche Kontakte aufnehmen können. Zudem sind solche Großinvestitionen schon deshalb Fehlplanungen, weil ein Mehr an Personal vermehrte Fehlalarme zu betreuen hat. Die - bisher direkte menschliche - Beziehung zwischen Personal und Patienten wird nahezu ausschließlich über technische Apparate vermittelt. Bürokratische Entfremdung wird durch technische ergänzt.

Ähnliches gilt auch für die öffentliche Bereitstellung finanziell aufwendiger Infrastruktur etwa im Straßenbau, durch die in der Regel zwar Verkehrsprobleme nicht verringert werden können, aufgrund ihrer Folgewirkungen aber die Belastung öffentlicher Haushalte weiter steigt. Wenn diese Art und Weise öffentlicher Investitionspolitik tendenziell zur Lösung gesellschaftlicher Probleme ungeeignet wird, so wird ihre Funktion als verschleierte oder auch offene Subventionierung privater Absatzinteressen anschaulich.

Eine realistische Alternativstrategie etwa im zuletzt genannten Verkehrsbereich wäre es, flexibler organisierte vorhandene Großnetze des öffentlichen Verkehrs mit erst zu schaffenden "kleinen Netzen" zu kombinieren. Damit könnte einer Einstellung defizitärer Linien mit der Folge der

Verdünnung oder Verschlechterung des Verkehrsangebotes für die Bevölkerung, aber auch einer Privatisierung in kommerzieller Richtung entgegengewirkt werden.

Solche "kleinen Netze" wären organisatorisch denkbar als

1. öffentlich geförderte und kontrollierte genossenschaftliche Beteiligungsformen von Kleinbus- oder Linientaxifahrern, die besser als Großinstitutionen - egal ob öffentlicher oder privatwirtschaftlicher Provenienz - den vielfältigen Verkehrsbedürfnissen entsprechen könnten. Vor allem in den ländlichen Randgebieten wären solche selbstorganisierte Buslinien eine Möglichkeit, die weitere auch verkehrsmäßige Auseinanderentwicklung von Zentrum und Peripherie hintanzuhalten.
   BADELT berichtet in seiner Selbstorganisationsstudie über ein derartiges Modell aus Großbritannien (Norfolk), das auf der Initiative einiger Dorfbewohner beruht, die die Busse selbst lenken und auch die Fahrpläne selbst erstellen. Die öffentliche Busgesellschaft, die aus defizitären Gründen die Buslinie eingestellt hatte, unterstützt diese Bevölkerungsinitiative durch Zurverfügungstellung und Wartung von Bussen sowie durch die Ausbildung der Busfahrer. Die Gesellschaft kalkuliert in Kooperation mit der Bevölkerung kostendeckende Fahrpreise. Die finanzielle Haftung hat die Grafschaftsverwaltung übernommen (vgl. BADELT, 1979, S. 49).

   Durch diese kooperative Initiative hat die Verödung des Gebietes zumindest in verkehrsmäßiger Hinsicht verhindert werden können. Darüber hinaus erwies es sich als wichtig, daß die Bevölkerung über die Verkehrsmittel selbst verfügen konnte, weil sie erstens den Fahrplan nach ihren konkreten Bedürfnissen erstellen konnte und weil es ihr zweitens auch möglich wurde, außerhalb

des Fahrplanes gemeinsame Fahrten zu organisieren. Damit war der Bus nicht nur ein Mittel des täglichen Berufsverkehrs, sondern ermöglichte den Bewohnern auch in kultureller und sozialer Hinsicht ihre Randlage zu überwinden.

Eine Auslastung des Fahrzeugparkes könnte sich auch dadurch erzielen lassen, daß die Fahrzeuge zwischendurch auch für Zwecke des Sozialdienstes eingesetzt würden (Transport von Alten, Kranken, Behinderten, Kindern etc.).

Der Vorteil eines derartigen Modells liegt also in der Flexibilität, in der Möglichkeit der Abstimmung der verschiedenen Bevölkerungsbedürfnisse, in der "Kleinräumigkeit" des Einsatzortes, im direkten Verfügen über die Transportmittel, in der direkten Kommunikation der Bevölkerung und in der Kooperation mit der öffentlichen Verwaltung.

2. als Zwischenform zwischen privatem und öffentlichem Verkehr sind auch alle Formen des "Paratransits" denkbar, die derzeit schon im Pendlerverkehr geübt werden. Freilich erfolgt bei uns die Organisierung der Mitfahrgelegenheiten noch ausschließlich in privater und kaum öffentlich unterstützter Form. Dies ist aber im Prinzip nicht einzusehen, weil diese Form des Individualverkehrs den öffentlichen Verkehr entlastet oder aber die öffentliche Hand von der Notwendigkeit der Aufrechterhaltung öffentlicher Linien überhaupt enthebt, gleichzeitig aber in "sozialen" Formen abläuft. Hier gäbe es die verschiedensten Steuerungsmöglichkeiten durch die öffentliche Verwaltung, die solche Formen des Paratransits begünstigen könnten:

- Differenzierte Besteuerung und Belastung der Kraftfahrzeuge, je nachdem, ob sie vor allem in Ballungsgebieten oder in ländlichen, "verkehrsarmen" Räumen zum Einsatz kommen, ob sie sich zum Zwecke des Berufsverkehrs zu Benützergemeinschaften zusammenschließen etc.

- Bevorzugung kooperativ genutzer Fahrzeuge in der Verkehrsorganisation.
  BADELT berichtet aus den USA, daß Autos, in denen sich mindestens drei Personen befinden, auf den Autobahnen über große Brücken eine bevorzugte Fahrspur zur Verfügung haben und auch keine Maut bezahlen müssen. Ebenso könnten solche Fahrzeuge im Stadtverkehr die für Autobusse und Taxis reservierten Fahrbahnen benützen, so daß sie im Stoßverkehr rascher vorankommen usw.

- Infrastrukturelle Unterstützung von Mitfahrergemeinschaften:
  EDV-unterstütztes Car-Pooling ist in San Francisco bereits seit einiger Zeit üblich, 36 % aller Pendler im Raum San Francisco nehmen an Car Pools teil (vgl. BADELT 1979, S. 48). Dabei wird von Seiten der öffentlichen Verwaltung eine zentrale Informations- und Vermittlungsstelle bereitgestellt, bei der sich Interessenten (sowohl Nachfrager wie Anbieter) melden können. Das "Department of Transportation" hat die gesamte Umgebung von San Francisco in geographische Regionen aufgeteilt und vercodet. Über EDV wird dann überprüft, ob es Personen in der gleichen Wohn- und Arbeitszone gibt, die eine ähnliche Arbeitszeit haben. Das Department of Transportation stellt den Interessenten die Liste potentieller Kandidaten zur Verfügung, die sich dann selbst organisieren müssen (vgl. ebd. S. 47).

In analoger Weise könnte in vielen Lebensbereichen eine zu den zentralisierten Systemen alternative soziotechnische Reorganisation erfolgen, die demokratischer und flexibler wäre für aktuelle Anforderungen und zudem gesellschaftliche Kosten sparen könnte.

So könnten etwa auch durch gezielte öffentliche Förderungspolitik kooperative Versuche und Modelle im Bereich der Landwirtschaft unterstützt werden, die geeignet wären, viele Probleme regionaler Agrar- und Arbeitsmarktpolitik effizienter, billiger und vor allem demokratischer zu lösen. Würde man etwa die Mittel der Arbeitsmarktpolitik nicht nur dafür einsetzen, um private Unternehmer in ländliche Krisenregionen zu locken oder aber in ihrer Existenz bedrohte Landwirte in Industrieregionen als Arbeiter zu verschieben, sondern stattdessen gezielt genossenschaftliche Produktions- oder Vertriebsprojekte gefährdeter Kleinbauern anregen, unterstützen und fördern, so könnten zahlreiche, langfristig weniger krisenanfällige industrielle oder gewerbliche Kleinzentren entstehen. In solchen Kleinzentren würden viele Probleme nicht mehr in derselben Weise auftreten wie in den Agglomerationsgebieten und somit auch die Anforderungen an die politische Problemlösungskapazität reduziert werden. Darüber hinaus könnten wichtige gesellschaftliche Probleme einzelner Regionen gelöst werden: Die Landbevölkerung wäre nicht zum Abwandern gezwungen; die Lösung wäre billiger, weil sie den lokalen Bedürfnissen angemessener ist und den Einsatz dezentraler Kleintechnologien zuließe; sie ist demokratischer, weil sie bislang brachliegendes Kreativitätspotential der Bevölkerung im Sinn der Demokratisierung aller Lebensbereiche aktivieren und nutzen könnte. Die betroffene Bevölkerung könnte sich aus ihrer bisherigen Rolle als abhängige, unwissende und unfähige Nutznießer zentralisierter öffentlicher Politik freimachen, wenn ihr seitens der öffentlichen Verwaltung geholfen wird, "das

ihr örtlich Mögliche für sich zu tun". Dazu muß der Zugang zu einem gerechten Anteil an den verfügbaren Ressourcen gesichert und Infrastruktur allen zugänglich gemacht werden.

In der Bevölkerung steckt ein Potential, eine "stille Reserve", im Hinblick auf die öffentliche, vor allem arbeitsintensive Dienstleistungsorganisation, in der der Mechanisierung und Automatisierung enge Grenzen gesetzt sind. Wirksame Einbeziehung und Mobilisierung der Bevölkerung ist daher ein zentraler Schlüssel zur "Produktivitätserhöhung" auch im öffentlichen Sektor. In der traditionellen Ökonomie wurde dieses Problem bisher mit der "Theorie vom Produktivitätsgefälle" zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor beiseitegeschoben: Produktivitätserhöhung wurde hier als schwierig bis unmöglich erachtet, was häufig zu dem einzigen Schluß verleitete, der öffentliche Sektor müßte eingeschränkt werden.

Als Produktivitätserhöhung soll freilich nicht nur eine Kostenminderung, sondern auch eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungen gesehen werden. Die Bewertung der Dienstleistungsverbesserung muß an Hand folgender Indikatoren geschehen: (vgl. GARTNER/RIESSMAN 1978, S. 228).

- Beträchtliche und dauerhafte Erhöhung des Ausstoßes,
- schnelle Erhöhung der Inanspruchnahme offensichtlich sinnvoller Dienstleistungen,
- positive, subjektive Beurteilung seitens der Nutzer der Dienstleistungen,
- Verhaltensänderungen auf den verschiedensten Ebenen, z.B. ein Kind hat nicht nur lesen gelernt, sondern auch eine kooperativere Einstellung und ein größeres Selbstwertgefühl erworben.

Produktivitätssteigerung im öffentlichen Sektor wurde in den vergangenen Jahren im Ausland vor allem in folgenden Hinsichten versucht:

- o Einsatz von Paraprofessionellen (insbesondere im Bildungswesen und Gesundheitssektor in den USA und Großbritannien)
- o Neustrukturierung öffentlicher Dienste überhaupt
- o Nutzer öffentlicher Dienstleistungen produzieren diese auch selbst (Nutzer als "Produktionsfaktor").

Von Interesse ist hier in unserem Zusammenhang die Einbeziehung der Bevölkerung in die öffentliche Dienstleistungsproduktion und die dadurch erzielbaren Effekte sowie die notwendigen organisatorischen Veränderungen. FUCHS hat in seiner Arbeit über die Dienstleistungsökonomie darauf hingewiesen, daß anders als bei der Sachgüterproduktion in der Dienstleistungsproduktion "Wissen, Erfahrung, Aufrichtigkeit und Motivation des Konsumenten die Dienstleistungsproduktivität beeinflussen" (FUCHS 1968, S. 17). Dieser Faktor scheint aber in der Diskussion über lange Zeit vernachlässigt worden zu sein. GARTNER/RIESSMAN haben das Konzept von FUCHS aufgegriffen und weiterentwickelt. Sie kommen zu dem Schluß, daß es Sektoren der Dienstleistungsproduktion gibt, in denen die Produktivität des öffentlichen Dienstleistungsproduzenten sehr stark von seiner Klientel abhängig ist (z.B. Bildung und Gesundheit) und daß sich vor allem hier die Frage stellt, inwieweit es gelingen kann, die Dienstleistungsempfänger auch als "Arbeitskräfte" für die Produktion ihrer eigenen Ausbildung oder Gesundheit nutzbar zu machen (vgl. GARTNER/RIESSMAN, 1978, S. 23o f.).

Hier steckt die These dahinter, daß Gesundheit oder Bildung in der bestehenden Gesellschaft in viel geringerem

Maße von der Anzahl der Lehrer oder Ärzte abhängig ist als von der Einstellung, von den Lebens- und Verhaltensweisen und von der Einbeziehung jener, die diese Dienste benutzen. Folglich müssen die Menschen die Fähigkeit wiedererlangen, Produzenten ihrer eigenen Gesundheit zu werden und aktiv am Erkennen, Heilen und Verhüten von Krankheiten beteiligt zu sein. Und selbst für den Krankenhausbereich berichten GARTNER/RIESSMAN von Modellen der "progressiven Patientenversorgung", die nicht vom Patienten als "hilflosem" Wesen ausgehen, das in Anstalten entmündigt werden muß. Es lassen sich viele Aufgaben finden, die Patienten während ihres Krankenaufenthaltes selbst erledigen und damit ihren Heilungsprozeß effektivieren können. GARTNER/RIESSMAN nennen in diesem Zusammenhang: Dienste für einzelne Patienten, die sich nicht selbst helfen können: Freizeitdienste, physische Dienste, Beratungsdienste allgemeiner und spezieller Art, zum Beispiel mit anderen Patienten sprechen, ihnen Mut machen oder über ähnliche Erfahrungen berichten: Selbstversorgungsstationen in den Krankenhäusern, in denen solche Patienten untergebracht werden, die sich zwar selbst versorgen können, jedoch Dienst für Diagnose der Rekonvaleszenz nötig haben; usw. (vgl. ebd., S. 238 f.).

GARTNER/RIESSMAN plädieren keineswegs dafür, alle professionellen Tätigkeiten oder Managementpositionen abzuschaffen. Sie wollen nur "neue Rollen" im öffentlichen Sektor schaffen, so daß"der Professionelle als Katalysator, Indikator, ... fungieren und seine Fähigkeiten und Kenntnisse so einsetzen kann, daß eine maximale Mitwirkung des Konsumenten, Schülers, Klienten oder der Eltern erzielt wird" (ebd., S. 241).

Auf der Verwaltungsseite entspricht also einem klientenorientierten Vorgehen eine Projektorientierung statt der Organisationsorientierung des Beamten. Der öffentlich Bedienstete, der für den Erfolg eines Projektes in direkter

Zusammenarbeit mit den Betroffenen (und nicht nur mit den durchführenden Baufirmen) verantwortlich ist, ist jedenfalls stärker gezwungen, deren Probleme in die Verwaltung zu tragen als umgekehrt sie, zu "Funktionsträgern" abstrahiert, den Bedürfnissen der Verwaltung anzupassen. Das ergibt auch für ihn eine Arbeitssituation, die zwar sicher nicht konfliktfrei ist, dafür aber Erfolgserfahrungen und ein weniger gestörtes Verhältnis zur "Klientel" beinhalten kann.

Es scheint also naheliegend zu sein, daß "kooperative Selbstorganisation" sich gut in bürokratiekritische Überlegungen einbauen läßt, zumal ja die Stoßrichtung aller Selbstorganisationsmodelle prinzipiell antibürokratisch und antihierarchisch ist. Jede Verwaltungsreform muß daher mit Sicherheit scheitern, wenn sie nicht an jener Stelle ansetzt, wo die Beziehung zwischen dem öffentlich Bediensteten als Produzenten von Dienstleistungen und dem Klienten als Nutzer dieser Dienstleistungen stattfindet. Alle Reformstrategien, die nur "innerhalb des Systems selbst" ansetzen und die bürokratische Mauer zwischen öffentlicher Verwaltung und Bevölkerung nicht abtragen, können weder die Effektivität des Verwaltungssystems steigern noch die Ansprüche demokratischer Verwaltung aufrechterhalten. Gerade die öffentliche Dienstleistungsproduktion und -verteilung ist ein zentraler Ansatzpunkt für Veränderung, weil es hier in Österreich überhaupt noch nicht gelungen ist, demokratieadäquate Organisationsformen zu finden. Das Ungenügen des Wohlfahrtsstaates wurzelt unter anderem auch in seinen organisatorischen Dysfunktionalitäten.

Eines aber kann als sicher gelten: Einer solchen Orientierung der Verwaltung entspricht auch eine veränderte Wirtschaftspolitik im Detail. Produktive Wege aus der Verwaltungskrise können nur in simultanen Problemlösungen gefunden werden, die Beschäftigungs-, Finanzierungs- und Versorgungs-

probleme gleichermaßen durch Einbeziehung der Ressourcen des Wissens und Könnens der unmittelbar Betroffenen bewältigen und damit die Demokratisierung der Gesellschaft weitertreiben können.

6. Bedürfnisorientierte Verwaltungsversuche in Österreich

Eine Dokumentation

6.1 Vorbemerkung:

Die im 5. Abschnitt dargelegten alternativen Verwaltungsreformlinien stoßen vermutlich, wenn schon nicht auf Ablehnung, so doch auf Skepsis. Auf Ablehnung stößt ein solches Konzept bei den Apologeten bürokratischer Verwaltung: Ihnen scheint die derzeitige bürokratische Verwaltungsstruktur - aller Kritik und allen offensichtlichen Defiziten zum Trotz - die beste und einzige Form öffentlicher Verwaltung zu sein. Es stört sie wenig, daß die bürokratische Verwaltung nicht nur als Herrschaft über Dinge, sondern auch als Herrschaft über Menschen auftritt.

Interessanter ist freilich die Gruppe jener, die die Reformintentionen zwar prinzipiell akzeptiert, sie aber deshalb mit Skepsis belegt, weil öffentliche Verwaltung, wo immer sie je auftrat und auftritt, bürokratische Verwaltung war, ist und vor allem sein muß. Einem solchen bürokratischen Defaitismus, der von der Nichtreformierbarkeit öffentlicher Verwaltungsstrukturen ausgeht, soll die vorliegende Dokumentation die Berechtigung nehmen. Es soll gezeigt werden, daß engagierte Beamte und aktive Bevölkerungsgruppen auch in Österreich bürokratischer Verwaltung reale Modellversuche entgegengestellt haben, die Alltags- und Nahbereichsdemokratie erlebbar machen lassen. Administrative Experimente, die nicht die gewohnten bürokratisch-erstarrten Wege gehen und denen es auch nicht darum geht, nur die bisherigen "schmalen" organisatorischen Erfahrungen mit leichten kosmetischen Verbesserungen in alle Zukunft fortzuschreiben, sind in Österreich sicherlich noch selten.

Im folgenden wurden solche Bevölkerungsinitiativen und Ver-

waltungsexperimente ausgewählt und dargestellt, von denen mit gutem Grund angenommen werden kann, daß sie sowohl Verwaltungsverhalten wie auch Bevölkerungsverhalten verändern werden und somit einen gesellschaftlichen Lernprozeß einleiten können, der die Verwaltungsreform aus dem Bereich "symbolischer" Politik (vgl. EDELMAN 1976) herauslöst und längst notwendige politisch-administrative Veränderungen begünstigt.

6.2 Partizipative Planung im Wohnbau

6.2.1 Deutschlandsberg - Alternative zur Zersiedelung

Das ... "Wohnmodell Deutschlandsberg" ist ein richtungsweisender Versuch, der Zersiedelung der Landschaft zu begegnen und gleichzeitig die Siedler in einer noch nie so direkt und konsequent dagewesenen Form in die Planung und Errichtung ihrer Wohnungen miteinzubeziehen. ... Die ..... Bilanz ergibt eindeutig: Man kann auch mit dem Bürger planen und bauen. Und das sogar billiger und qualitativ besser als in vielen anderen Fällen. Auch beim Mitbestimmungsmodell Deutschlandsberg war anfangs die Schwierigkeit vorhanden, die unterschiedlich ausgeprägte Vorstellungskraft und Kreativität zu wecken und auf einen Nenner zu bringen. Der Planungsgruppe Domenigh-Huth begegnete zu Beginn die im Arbeitsbericht über das "Wohnmodell Deutschlandsberg" so formulierte Entscheidungshierarchie: "Schon bei der Planung einer Wohneinheit ist die Mitsprache innerhalb der Familie nur beschränkt möglich. Fast alle Anliegen, die zur Entscheidung innerhalb der Wohnung oder nach außen erbracht werden, werden an den Haushaltsvorstand normalerweise delegiert." -
Eine Ebene höher wird die Gesamtentscheidung beim Bau eines Hauses nur zu gern an den Planer delegiert. Aber diese Hindernisse konnten in Deutschlandsberg nach einigem Bemühen überwunden werden. Das ist wohl eines der grundlegendsten Erkenntnisse aus diesem Experiment: Partizipationsbereitschaft und Mitsprachefähigkeit müssen zäh errungen werden.

... In Deutschlandsberg lief das Arbeitsprogramm in drei Phasen ab: Analyse, Umsetzung der Wohnwünsche in Baupläne (das wurde mit Simulatoren erreicht, weil die Bewerber ihre Vorstellungen am besten beim Modell entwickeln konnten) und Realisierung der Wohnwünsche unter fachmännischer Kontrolle und Anleitung.

Aus den gewonnenen Erfahrungen und der Arbeit der Bewohner der Eschensiedlung in Deutschlandsberg ziehen die Planer heute den Schluß: Sowohl in der zweiten als auch in der dritten Phase muß die manuelle Mitwirkung garantiert sein. Sie meinen, daß "der Anteil der manuellen Eigenleistung unter Kontrolle einer Bauleitung und mit Hilfe von Do-it-yourself-Plänen erfaßt und allgemein erweitert werden muß". Es muß eine Kombination von industrieller Vorfertigung und manueller Eigenleistung entwickelt werden.

Nach Meinung der Architekten soll bei derartigen Projekten grundsätzlich der Nachweis erbracht werden, daß im Zusammenwirken der Gemeinde (durch Sicherstellung eines sinnvollen Bauplatzes und durch Ausbau der Infrastruktur), der Planer (durch Beistellung sinnvoller Planunterlagen und Anleitungen) und dem Bauwerber ein ökonomischer, teilindustrialisierter Wohnbau mit möglichst breitem Spielraum für Eigeninitiativen eine Alternative mit wesentlichen Vorteilen darstellt.

Darum geht es bei der grundsätzlichen Aussagefähigkeit derartiger Projekte. Während der Planungsphase in Deutschlandsberg gab es immer wieder Diskussionen in Fachkreisen, wo die Meinung vertreten wurde, solche Experimente können nur für sich alleine stehen und sind nirgend anderswo anwendbar.

Im Arbeitsbericht zum"Wohnmodell Deutschlandsberg" hingegen wird immer wieder betont: Mitbestimmungsmodelle sind von örtlichen oder sozialen Voraussetzungen ungebunden. Verschiedenartige strukturelle Gegebenheiten bedingen lediglich variierte Planungsnotwendigkeiten, die den Siedlern als Grundlage vorgelegt werden müssen.

Deshalb befaßt sich auch ein großer Teil des Forschungsberichtes mit der allgemeinen Situation der Partizipationsmodelle und trifft Grundaussagen, um die Voraussetzungen für solche Vorhaben zu umreißen.

Den Vorteil von Partizipationsmodellen sehen die Architekten Günter Domenig und Eilfried Huth nicht darin, den derzeitigen Stand der geförderten Wohnungen hinsichtlich ihrer Qualität beizubehalten und die Gesamtherstellungskosten durch Mitsprache oder andere neue Organisationsformen und Bautechniken zu verringern. Vielmehr wollen sie die gleichen Mittel, die heute für den sozialen Wohnbau zur Verfügung stehen, in einer neuen Organisationsform so einsetzen, daß die Qualität der einzelnen Wohneinheiten entscheidend angehoben wird.

Günstige Finanzierung und planerische Freiheit

Im Fall Deutschlandsberg verzeichnen die Planer zu der von ihnen festgestellten Wohnqualität auch vergleichsweise niedrige Kosten. Das liegt aber zum Teil an den überaus günstigen finanziellen Voraussetzungen und Bodenpreisen. ... Die Hausgrößen mußten sich zwischen festgelegten Grenzen bewegen. Die äußere Form der Häuser wurde an ein einheitliches Ortsbild angepaßt. Die Planungsfreiheit wurde begrenzt durch: zwei Wandteile, die an die entsprechenden Wandteile der Nachbarn anschließen (Feuermauer) und einer zentralen Stiege, deren Fertigteilkonstruktion versetzte Geschoße ermöglicht. Innerhalb dieser Vorgaben waren grundsätzlich alle Grundrißlösungen möglich, mit zwei Einschränkungen: Die Naßeinheiten mußten sich aus Wirtschaftlichkeitsgründen in der Nähe der Treppe befinden. Die Größe der Wohnung konnte sich nur innerhalb der förderbaren Ausmaße bewegen und betrug daher im Schnitt 1oo m^2 pro Einheit, in Sonderfällen jedoch bis zu 15o m^2.

Das waren die Voraussetzungen, unter denen die Siedler an die Arbeit gehen konnten. Für den ersten Bauabschnitt fanden sich 1973 von 5o Interessierten 18 konkrete Bewerber.

Als man 1973 an die Verwirklichung der Idee ging, war es klar, daß "die Kreativität der Bauwerber in ihrem Eigenleistungsbereich nicht gemindert werden sollte, solange es ging" (Architekt Huth). Um die Bewerber immer bei der Stange zu halten, erkannten die Planer: Der Punkt, wo nichts mehr zu ändern ist, müsse so weit wie möglich hinausgeschoben werden. "Veränderungen an Grundrissen und auch Konstruktionen mußten möglichst während der gesamten Baudauer durchführbar sein".

Die Siedler lernen mitzureden

Nach anfänglichen Schwierigkeiten bei der Verbalisierung der Vorstellungen, die sich naturgemäß auch beim "Wohnmodell Deutschlandsberg" ergeben haben, wurde seitens der Siedler die Forderung nach Begleitmaßnahmen erhoben, die zu einer Niveauanpassung der einzelnen Bewerber führen sollten. Gleichzeitig begann im Jahre 1974 als begleitendes Projekt zum Wohnmodell ein Unterrichtsversuch. Es sollte getestet werden, inwieweit die Annahme richtig ist, daß Wohnverhalten durch Anregungen erlernbar ist. In der Mädchenhauptschule Deutschlandsberg (1o-12-jährige) und am Musisch-Pädagogischen Gymnasium (16- bis 18-jährige) wurde ein Schulversuch gestartet, bei dem Vorgänge des Entwurfprozesses diskutiert wurden. Beim Entwerfen wurde zuerst die Programmstellung in Frage gestellt und kritisch betrachtet. Wichtigstes Ziel des Schulversuches: Die Entwicklung einer Raum- und Milieuvorstellung, die dann mit technischen Mitteln einen Systemrahmen oder eine Hülle für den Handlungsablauf - eben das Gebaute - ergeben soll.

Beim Schulversuch wurde darauf geachtet, nicht ein weiteres

Unterrichtsfach entstehen zu lassen, sondern das kritische Verständnis und Verhältnis zum gesamten Problemkreis zu wecken, das schlicht eine Diskussion in Gang setzen und halten sollte.

Im Versuch mit Erwachsenen - hauptsächlich den nachmaligen Bewohnern des Wohnmodells - wurden ähnliche Richtlinien für die Kommunikation gesetzt. Beide Versuche wurden mit Simulationsmodellen durchgeführt; beide Versuche blieben allerdings fragmentarisch. Die Zeit reichte nicht aus. Die weiteren Schwierigkeiten mit den Wohnungswerbern wurden in eher systemloser Auseinandersetzung mit den konkreten, anfallenden Problemen überwunden.

Die Motive zur Teilnahme sind symptomatisch

Die verantwortlichen Planer haben im Zusammenhang mit der stetigen Kommunikation mit den Bewerbern eine Befragung nach den Motiven und dem Grund der Zufriedenheit durchgeführt - von der sie allerdings betonen, daß sie nicht repräsentativ sein kann. ... Die Frage, ob die Planung des einzelnen Wohnbereiches nach den jeweiligen Wünschen und Vorstellungen beeinflußt werden konnte, wurde allgemein bejaht. Als wichtigste Wünsche wurden angegeben: Raumeinteilung, großes Wohnzimmer, Hobbyraum, geschoßartige Versetzung, Badezimmer, Lage des Hauses in der Siedlung, die Größe der Räume, Zugang zum Garten und Garage beim Haus. Die finanziell günstige Situation durch die Beiträge der Gemeinde und die für Reihensiedlungen hohe Wonbauförderung in der Steiermark war für die meisten Interessenten entscheidend. Aber auch die Lage der Siedlung im Ortsbereich und die spezielle Wohnsituation (eigenes Haus mit Garten), motivierte zur Teilnahme an dem Projekt.

Die gebotene Möglichkeit, bei der Gestaltung und Planung des eigenen Wohnbereiches mitzubestimmen, hat zwar eine wesentliche Rolle gespielt, rangierte aber hinter dem finanziellen Aspekt.

Alle Befragten ... sind der Meinung, daß sie die Möglichkeit der Beteiligung am Planungsprozeß genutzt haben. Ihren Beitrag zu den Gruppengesprächen stufen sie allerdings als "eher zurückhaltend" ein.

Dennoch ist eine bemerkenswerte Bereitschaft zur Teilnahme an Diskussionen über Probleme, die über den eigenen Bereich hinausgehen, festzustellen. Jeder würde sich gerne an Gemeinschaftsprojekten beteiligen. Ein Ansatzpunkt in dieser Richtung wurde bereits vorgegeben: Die Bauhütte diente den laufenden Besprechungen. Sie wird - das ist eingeplant - später als zentraler Versammlungsort benützbar sein. Entsprechende Erweiterungsmöglichkeiten, vor allem in sanitärer Hinsicht, sind gegeben.

Auf den Erfahrungen der "Pioniere" aufbauen

Beim "Wohnmodell Deutschlandsberg" ist deutlich geworden, wovon die Kontakte der Wohnungswerber untereinander abhängen. Es wurden zwei Soziogramme erstellt. Das erste 1974, das zweite 1976. Also zuerst während der Phase der Bauarbeiten, dann während der Phase der Inneneinrichtungen. Im zweiten Stadium nahm die Bereitschaft zu nachbarschaftlichen Kontakten leicht ab. Allerdings ist dies auch auf die weniger intensive Notwendigkeit der Zusammenarbeit zurückzuführen. Später dürften sich die Kontakte wieder vertiefen.

Während die Siedler des ersten Bauabschnittes teilweise bereits in der Eschensiedlung wohnen oder gerade dabei sind, ihre Häuser einzurichten, befinden sich die Interessenten der zweiten Bauetappe im Prozeß der Verarbeitung ihrer Wohnvorstellungen.

Die Methoden der Interessensabstimmung und Konkretisierung der Vorstellungen waren bei den Bewerbern für die zweite Etappe wesentlich besser ausgeprägt, als bei denen der ersten. Es hat sich gezeigt, daß die 16 Siedler auf den Erfahrungen ihrer 18 Vorläufer aufzubauen vermögen.
Die Kommunikation zwischen den beiden Gruppen bezeichnen die Planer auch als überaus erfreulich. Die Teilnehmer der zweiten Bauetappe wirken engagierter, bewußter und verstehen es wesentlich besser, ihre Vorstellungen umzusetzen. Hier war die Motivation entscheidend vorgegeben, weil bereits Vorhandenes herangezogen werden konnte.

Aber auch für die Planer war die Arbeit an der Eschensiedlung lehrreich. Hatten sie es hier mit einer Interessensgemeinschaft der Siedler mehr oder weniger allein zu tun, die auch als Förderungswerber und Bauherr auftrat, so versucht sich Architekt Huth nun bei einem weiteren "Wohnmodell" in Graz in der Zusammenarbeit mit gemeinnützigen Bauträgern. Seine Vorstellung geht dahin, im sozialen Wohnbau eine Organisationsform mit fünf Partner zu praktizieren:

- o Die kommunale Verwaltung als Grundbesitzer, zumindest aber als Organ der rechtmäßigen Abwicklung von Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen.
- o Die Wohnungswerber, die das Angebot der neuen Wohnform beanspruchen.
- o Das Betreuungsteam für den Beteiligungs- und Planungsprozeß und die bautechnische Abwicklung als Auftragnehmer der kommunalen Verwaltung und der Wohnungswerber-Interessentengruppen.
- o Die Landesregierung, die als Verwalter der Bundesmittel aus der Wohnbauförderung die rechtmäßige Durchführung aufgrund des Gesetzes bestimmte.
- o Die Wohnbauträger, die mit der Abwicklung der technisch- geschäftlichen Notwendigkeiten von der Interessensgemeinschaft oder der kommunalen Verwaltung beauftragt sind. ...

(Quelle: Wohnbau 1/77, S. 4 - 9)

6.2.2 Hollabrunn: "wohnen morgen"

Ein Experiment und seine Folgen

Partizipieren bedeutet lernen, Erfahrungen sammeln und Beobachtungen auswerten. Zumal in einer Phase, in der partizipative Planung im Wohnbau noch in den Kinderschuhen steckt. Heute spricht noch mehr gegen als für die Mitarbeit von Wohnungswerbern an der Planung. Nicht zuletzt deshalb, weil jedes Ausschreiten aus der Routine Komplikationen nach sich zieht. Man stößt auf Schwierigkeiten, zu deren Überwindung erst Strategien entwickelt werden müssen.

Im Bericht des Forscherteams über das Partizipationsprojekt Hollabrunn, ... ist ein eigener umfangreicher Katalog von Erkenntnissen enthalten, aus denen Empfehlungen abgeleitet wurden, die - alles in allem - durchaus als Basis zur Erarbeitung von Methoden für künftige Partizipationsvorhaben gelten können. Auch wenn man berücksichtigt, daß gerade im partizipativen Wohnbau jeder Einzelfall anders gelagert sein wird.

In Hollabrunn wurden in der ersten Ausbaustufe 7o Wohnungen realisiert, etwa die Hälfte wurde von den Nutzern geplant. Die übrigen Nutzer kamen erst hinzu, als die Wohnhausanlage schon fertiggestellt war, es also für ein Mitwirken am Planungsprozeß schon zu spät war, da der Bau aus wirtschaftlichen Gründen nicht hinausgezögert werden konnte.

Folgende Entscheidungen konnten von den Nutzern getroffen werden:

- o Unterteilung der vorgegebenen Tragstruktur in Wohneinheiten.
- o Größe der Wohnungen (stufenlose Größen durch flexible Fassade möglich).
- o Unterteilung der Wohnung in Räume (freie Lage der Naßeinheiten).
- o Außenabschluß der Wohnungen (Anzahl, Art und Lage der Fenster, Türen).
- o Standardausstattungen der Wohnungen.
- o Art und Lage der Gemeinschaftsräume.
- o Nutzung der Außenanlagen.

Die städtebauliche Zonierung mit Konstruktionszone - konstruktionsfreier Zone, Orientierung war durch das Wettbewerbsprojekt schon vorgegeben, ebenso wie die städtebauliche Konzeption (kompakte 3geschossige Bauweise). ... In Hollabrunn war ... der Entscheidungsspielraum im städtebaulichen Bereich ... enger, bezog sich aber immerhin auf die Unterteilung der vorgegebenen Tragstruktur in Wohneinheiten.

Lange Planung bedingt höhere Kosten

Die Hollabrunn-Planer empfehlen übrigens: "Partizipation muß den Nutzern auch ermöglichen, den Umfang (und damit die Kosten) der Partizipation zu bestimmen." Ein Blick in die Kostenaufstellung ergibt, daß die Partizipation in Hollabrunn Mehrkosten von zirka 5 % der Gesamtbaukosten nach sich zog, ... Die Kosten für Partizipation wurden in Hollabrunn zum Teil durch Forschungsmittel des Bundesministeriums für Bauten und Technik, zum Teil durch Eigenmittel der Arbeitsgemeinschaft für Architektur, Stadtplanung, Koordination und des Bauplanungsbüros finanziert.

Die Nutzer sind offenbar in der überwiegenden Mehrzahl bereit, Mehrkosten auf sich zu nehmen, wenn sie dafür an der Wohnungsgestaltung teilnehmen können. Bei einer Befragung von 2o Nutzern, ob sie sich für eine um 5 % größere Wohnung ohne die Möglichkeit der Partizipation entscheiden würden -

böte man ihnen eine solche an - , erklärten 16, daß sie die Möglichkeit individueller Gestaltung vorzögen.

In Hollabrunn sind freilich Mehrkosten auch deshalb entstanden, weil die ständig neu hinzugekommenen Nutzer einen größeren Planungs- und Koordinationsaufwand erfordert haben. Dieser Prozeß zog sich über zwei Jahre hin, so daß die ursprünglich beabsichtigte schrittweise Durchführung nicht eingehalten werden konnte. Im Gegenteil, es kam zu einer ständigen, störenden Überschneidung der Entscheidungsbereiche, einige Nutzer hatten ihre Wohnungen schon bis ins kleinste Detail durchgeplant, andere waren erst mit der Wohnungswahl, mit der Bestimmung der Lage und Größe der Wohnung beschäftigt, ein Teil der Wohnungen war überhaupt noch nicht vergeben - das heißt, für die Planer überhaupt nicht bestimmbar.

Daraus wird die Empfehlung abgeleitet: "Eine Festlegung des Partizipationsrahmens (inhaltlich und zeitlich) ist aus Kostengründen ... notwendig". Gerade auch in Hinblick auf die Förderung. Treten doch gegenüber Bauvorhaben, die in herkömmlicher Weise geplant werden, etliche Probleme auf. So ist vor allem bei Einreichung des Förderungsansuchens das genaue Bauvolumen nicht fixiert, es ist höchstens möglich, eine Ober- und Untergrenze anzugeben, was sich entsprechend auf die Angaben für die Bausumme auswirkt. Im Falle von Hollabrunn gab es diesbezüglich mehrfach Schwierigkeiten mit den Behörden, weil die Höhe des Wohnbauförderungsdarlehens von der Wohnnutzfläche abhängt, diese aber nicht nur bei der Einreichung nicht feststand, sondern sich immer wieder änderte. Die Schwierigkeiten wurden letzlich so groß, daß es vorübergehend zu einer Einstellung der Förderung kam, die erst wieder nach Einreichung von Auswechslungsplänen aufgenommen wurde.

Empfehlung: "Eine Lösung bestünde darin, die Partizipationsmehrkosten einem noch zu findenden Schlüssel entsprechend nur über den eigenmittel- und Baukreditanteil zu finanzieren, das hieße, die Förderungsmittel des Landes würden prozentual vermindert werden, die absolute Höhe derselben bliebe jedoch die gleiche." Die Verfasser des Forschungsberichtes gestehen aber ehrlicherweise auch gleich den Nachteil dieser Regelung ein, die gerade Personen aus den untersten Einkommensschichten kaum Chancen böte, sich für eine Wohnung in einem Partizipationsbau zu entscheiden. Ein anderer Vorschlag läuft darauf hinaus, die Partizipationskosten bei der Standardausführung der Wohnungen einzusparen. Also vom Begriff der "schlüsselfertigen" Wohnung abzugehen und den Nutzern etwa die Bodenbelags- und Malerarbeiten zu überlassen. Resümee der Empfehlungen zu diesen Fragen: "Hier sind ohne Zweifel noch keine völlig zufriedenstellenden Antworten gefunden worden."

Jedenfalls kommen die Forscher zu dem Schluß: Bei Bauten mit Partizipation sollte die Förderung auch für Teilleistungen beansprucht werden können (z.B. für Tragstruktur und individuelle Einfüllung)." In Hollabrunn mußten nämlich die nicht vergebenen Wohnungen von einem bestimmten Zeitpunkt an von den planenden Architekten festgelegt werden. Könnte Förderung auch für Teilleistungen beansprucht werden, hätten auch später hinzukommende Nutzer noch die Möglichkeit, bei der Planung ihrer Wohnung mitzubestimmen.

Solange die derzeitigen Förderungsbestimmungen Gültigkeit haben, raten die Planer jedoch: "Ist eine Wohnung nach Planungsabschluß noch nicht vergeben, so ist es aus ökonomischen Gründen am zweckmäßigsten, die Wohnung nach einem Architektenvorschlag gleichzeitig mit den anderen Wohnungen fertigzustellen."

Probleme mit der Förderung traten in Hollabrunn auch insoferne auf, als Gemeinschaftsräume in Niederösterreich nicht

zu den förderungswürdigen Teilen einer Wohnhausanlage gerechnet werden; nur eine zentrale Waschküche und ein Fahrrad- bzw. Kinderwagenabstellraum gehören zur Normalausstattung außerhalb der Wohnungen. Ein Mehrzweckraum und ein Trockenraum, wie sie von der Mehrzahl der Hollabrunner Wohnungswerber gefordert wurden, waren aber nicht zu realisieren; doch liegt eine spätere Umwidmung von Garconnieren für solche Zwecke im Bereich des Möglichen.

Die entsprechende Empfehlung: "Die Förderungsbestimmungen sind dahingehend zu erweitern, daß auch Gemeinschaftseinrichtungen bis zu einer bestimmten Größe gefördert werden (Beispiel Wien). Die Schaffung von Gemeinschaftsräumen muß auch später möglich sein."

Grundsätzlich müßte aber für den Bereich des Ökonomischen wohl gelten, daß "die Nutzer vermehrt in den Entscheidungsprozeß, vor allem in ökonomischer Hinsicht, miteinzubeziehen sind", da eben jede Entscheidung letzten Endes eine finanzielle zur Folge bzw. einen ökonomischen Hintergrund hat.

Partizipation bedeutet für alle Beteiligten umdenken

Auch für den Bauträger hat Partizipation Einschneidendes zur Folge, was ja sicher mit ein Grund ist, daß Wohnbauvereinigungen sich auf diesem Gebiet noch sehr zurückhaltend zeigen. Vor allem erfolgt die Wohnungsvergabe völlig anders als dort, wo schließlich "schlüsselfertige" Wohnungen - also vollendete Produkte - übergeben werden. Auch die Kosten können nur in einer gewissen Bandbreite angegeben werden. Die Empfehlungen sind hier zunächst allgemein gehalten. Der Architekt, heißt es, müsse die Vorstellungskraft der Interessenten unterstützen.

Darüber hinaus wird auch ein neuer Vertragstyp gefordert: "Darin soll nur Lage und Größe der Wohnung, nicht jedoch der Grundriß festgelegt werden. Eine vertragliche Zusicherung an Entscheidungskompetenz ist notwendig. Die Beteiligung der Nutzer erfordert eine zunehmende Individualisierung der Abrechnung." Gerade solche rechtliche Konsequenzen sind ernst zu nehmen. Erst die rechtliche und vertragliche Verankerung von Partizipation führt sie aus dem Stadium des Experimentierspieles heraus in die Nähe der gesellschaftlichen Anerkennung. ...Die Hollabrunn-Planer berichten über Probleme mit den Baufirmen und Handwerkern, da im Gegensatz zu konventionellen Bauten Umfang und Art der Leistungen nicht von Anfang an fixiert werden konnten. Permanente Änderungen forderten von den Professionisten außerordentliche Elastizität; eine Situation, die nur in dem Idealfall vermieden werden könnte, wenn alle Mitplaner zu Baubeginn ihre Planungen abgeschlossen haben, was im Partizipationsbau wahrscheinlich Utopie bleiben wird.

Wegen der Verschiedenartigkeit der einzelnen Wohnungsgrundrisse ist auch die Bauüberwachung mit Schwierigkeiten verbunden. In Hollabrunn wurde sie teilweise von den Nutzern durchgeführt. Diese Vorgangsweise wird von den Verfassern der Forschungsarbeit auch weiterempfohlen, allerdings mit dem Hinweis, daß hier noch rechtliche Probleme und organisatorische Fragen geklärt werden müssen. Muß etwa eine Unfallversicherung abgeschlossen werden? Wer hat Weisungskompetenz? Um eine bessere Organisation als in Hollabrunn - wo man ja erst Erfahrungen sammeln mußte - zu gewährleisten, wird empfohlen: "Für die Einbringung von Änderungswünschen in den Planungsablauf sind Regelungen zu untersuchen (zum Beispiel Einführung von Stichtagen oder direkte Weiterleitung der gewünschten Änderungen an die ausführenden Professionisten)."

Auch die Behörden werden bei einem Partizipationsbau mit Ungewohntem konfrontiert. Zur Genehmigung kann .... kein

fertiges Projekt, sondern nur eine Eingrenzung der denkbaren Lösungen vorgelegt werden. Das setzt einerseits Gutwilligkeit und Kooperationsbereitschaft der Behördenvertreter voraus, für die andererseits gewissermaßen Vorleistungen erbracht werden müssen:"Dem Planeinreicher ist zu empfehlen, ein Simulationsmodell einzureichen, das dem zu erwartenden Zustand am nächsten kommen könnte. Eine laufende Unterrichtung der Behörde über den Stand der Planungsarbeiten an den Wohnungen, die ja erst nach Baubewilligung begonnen werden können, also in der Baueingabe noch nicht enthalten sind, kann spätere Konflikte mit der Behörde verhindern." In Hollabrunn kam es mehrfach zu solchen Konflikten mit der Behörde, zuletzt sogar in der Frage der Fassadenfärbelung, mit dem Ergebnis, daß letztlich nur drei Farben (weiß, gelb, hellgrün) gegenüber sechs gewünschten zugelassen wurden.

Die Anfertigung von Modellen ... wird im Hinblick auf leichteres Arbeiten mit den Nutzern empfohlen. Wobei der Vorschlag sogar so weit geht, so dies möglich ist, veränderbare Musterwohnungen am Ort vorzubereiten. Man soll auch, finden die Autoren der Studie, die Fähigkeiten der Nutzer, Entscheidungen zu treffen, nicht überstrapazieren. In Hollabrunn durchgeführte Befragungen über die bevorzugte Heizungsart, über Einsichtschutz und Notkamine, Gemeinschaftsräume und Gartenniveau seien zwar aufschlußreich, aber letztlich keine Entscheiungsgrundlage für die Entscheidungsträger gewesen. Die Forscher empfehlen daher, die Nutzerwünsche in Form eines"Fragen-Katalogs" zu erfassen. Jedoch: "Eine Zuweisung von Entscheidungskompetenz an die Nutzer ist nur in Bereichen sinnvoll, deren Kosten-Nutzen-Relation von den Nutzern erkannt werden kann."

Freilich sollen die künftigen Nutzer laufend über den Projektfortgang und die damit zusammenhängenden Vorgänge unterrichtet werden: "Dies geschieht am besten durch ein in gegebenen Abständen erscheinendes Informationsjournal." Solche Vorschläge, so simpel sie erscheinen, sollte man nicht unterschätzen, laufen sie doch darauf hinaus, eine Vertrauensgrundlage zu schaffen. Ebenso wie der Ratschlag, für den Nutzer müsse immer ein Berater zur Verfügung stehen. ...
Weil partizipative Planung dem Nutzer nicht nur individuelle Gestaltung gestattet, sondern ihm auch Verantwortung auferlegt, die er - gemessen an seinen Kenntnissen und seinem Erfahrungsschatz - vielfach gar nicht auf sich nehmen kann, gerade oft im Bereich des Ökonomischen. Dem Architekten wächst hier also eine sehr verantwortungsvolle Berater- und Erzieherfunktion zu; was übrigens auch die Befürchtungen entkräftet, daß er durch partizipative Planung allmählich brotlos würde, weil er mit der Zeit alle Kompetenzen an die Nutzer abtreten müßte. ...

(Quelle: Wohnbau 8/77, S 13-17)

6.3 Planquadrat - Eine Initiative für eine lebenswerte Stadt (Gartenhof Wien IV)

Chronik der Ereignisse (I)

2o. Jänner	1976	Erstes Gespräch zwischen Bewohnern und Beamten der Gemeinde Wien. Die Bewohner übergeben den fertigen Gartenhofplan und geben bekannt, daß ein Gartenhofverein gegründet werden soll.
1. März	1976	Der Gartenhofverein Planquadrat wird angemeldet.
8. April	1976	Ausstellung "Erholungsraum Stadt" im Museum für Angewandte Kunst: Der Verein beteiligt sich daran mit einem Beitrag über Planquadrat.
24. April	1976	7ooo St. Planquadrat Informationen werden im 4. Bez. verteilt.
19. Mai	1976	Der 1. Blumenmarkt im Planquadrat.
25. Juni	1976	Erste öffentliche Versammlung des Gartenhofvereins im öffentlichen Park Margaretenstraße 3o.
21. Sept.	1976	Die Stiege 3 des Hauses Margaretenstr. 34 - ein Block (Zahnstocher) mitten im Planquadrat wird abgebrochen. Nach einem halben Jahr die erste Nachricht aus dem Rathaus: Für die Ausgestaltung des Gartenhofes sind im Budgetplan 1977 keine Mittel vorgesehen!!
12. Okt.	1976	Im Verein wird über diese unerfreuliche Nachricht beraten. Trotzdem: Ein Entwurf für einen Prekariumsvertrag mit Ausbauplan und Gartenhof-Ordnung werden ausgearbeitet. An Stadtrat Schieder ergeht ein Brief, mit dem Ersuchen um einen Gesprächstermin.
18. Okt.	1976	Der Prekariumsvertrag, der Ausbau-Phasenplan, die Gartenhofordnung und ein von einem Geometer verfasster Lageplan werden OAR Ing. Weber zur entsprechenden Weiterbehandlung übergeben.
21. Okt.	1976	Noch immer kein Termin bei Stadtrat Schieder möglich. Kopien obiger Unterlagen werden ihm geschickt.
27. Okt.	1976	Der Sekretär von Stadtrat Schieder teilt uns mit, daß für die 1. Ausbaustufe in einer Sonderbudgetpost 1 Mill. Schilling bewilligt werden.
18. Nov.	1976	in einem Gespräch mit dem Stadtgartenamt wird dem Verein mitgeteilt, daß die zuständigen Beamten von einer Sonderfinanzierung keine Kenntnis erlangt haben. Eine Behandlung der Planquadratunterlagen daher vorläufig nicht zur Diskussion stünde.
2o. Jänner	1977	Der Gartenhofverein wird zu einer weiteren Verhandlungsrunde eingeladen - wir erfahren durch Zufall davon!! Als federführend für diese neue Runde zeichnet nun erstmals die Magistratsdirektion verantwortlich. Zur Diskussion steht unser Entwurf

für den Prekariumsvertrag, sowie die entsprechenden Beilagen.

2. Feb. 1977 Eine weitere Verhandlungsrunde in der Magistratsdirektion: Das Stadtgartenamt ist nicht gewillt auf die Vorschläge des Gartenhofvereines einzugehen. Die Sitzung wird vertagt, da die Beamten der MA 42 keine entsprechende Verhandlungskompetenz hatten.

3. Feb. 1977 Wir beraten u. diskutieren bis i.d. Nacht im Vereinsvorstand über die festgefahrene Situation. Ein neuerlicher Brief an Stadtrat Schieder wird verfaßt, mit dem Ersuchen, den Standpunkt des Stadtgartenamts als ihm unterstellte Dienststelle zu überprüfen und eine politische Entscheidung im Sinne der Planquadrat-Idee zu treffen.

1o. Feb. 1977 Wir erhalten die Einladung zu einem gesonderten Gespräch in die Stadtgartendirektion am Heumarkt.

16. Feb. 1977 Unter der Verhandlungsleitung von OAR Ing. Thaler findet im Stadtgartenamt die außertourliche Verhandlung statt. Innerhalb dieser Gruppe kommt es sehr rasch zu einem Einvernehmen, das Stadtgartenamt muß jedoch trotzdem die Entscheidung dem zuständigen Stadtrat überantworten.
Das bedeutet: Warten auf einen Gesprächstermin bei Stadtrat Schieder.

1o.März 1977 Wir erhalten eine neuerliche Einladung zu einem weiteren Gespräch für 15. März, diesmal wieder im Rathaus bei der MA 69.

15. März 1977 Es geht um die öffentl. Zugänge zum Planquadrat. Wir konnten schon nach eineinhalb Stunden eine Einigung erzielen, auch mit den Hausinhabungen der Genossenschaftshäuser.

24. März 1977 Es ergeht die Einladung für eine weitere Verhandlungsrunde in die Magistratsdirektion für den 14. April 1977.

14. April 1977 Die Verhandlung mußte abgesagt werden, da Ing. Färbinger in Folge einer Skiverletzung im Spital liegt.
Die Verhandlung wird auf 29.4. verlegt.

29. April 1977 Die Magistratsdirektion legt nun einen Entwurf über den in vielen Runden diskutierten Prekariumsvertrag vor, der von allen Beteiligten akzeptiert wird. Verhandlungsleiter OMR Dr. Eggenhofer wird den Akt nun dem Gemeinderatsausschuß für Inneres und Bürgerservice zur Beschlußfassung vorlegen.

12.-14.Mai 1977 Der 2. Planquadrat Blumenmarkt wird abgehalten.

16. Mai 1977 Wir haben wieder eine Bürositzung bis spät in die Nacht hinein. Von Stadtrat Schieder bis jetzt keine Reaktion, wir können auch nicht erfahren, wann unser Antrag in den Ausschuß kommt.

22. Juni 1977 Es findet eine neuerliche Verhandlung in der Magistratsdirektion statt. Es werden kleine Abänderungen am Prekariumsvertrag vereinbart. Ferner findet eine ausführliche Diskussion über das lange versprochene Tor beim Eingang Margaretenstraße 3o statt. Da die Sicherheit im Planquadrat in den letzten Wochen nicht mehr voll gewährleistet war, wurde von allen Planquadratbewohnern die Errichtung des Tores stürmisch gefordert. Ein Termin für die Vorlage beim Gemeinderatsausschuß konnte uns aber auch bei dieser Sitzung nicht genannt werden.

23. Juni 1977 Wir treten an das Fernsehen heran wegen eines neuen Sendetermins für eine neuerliche Berichterstattung.

24. Juni 1977 Eine halbstündige Sendung läuft über FS 1. Wir können leider nur über verbale Zusagen des Rathauses berichten, solche gab es bereits viele. Für Optimismus war kein Platz und eine demgemäß drückende Stimmung kam auch im Fernsehbericht durch.

August 1977 Rundum Sommerpause!

9. Sept. 1977 Endlich! Wir werden verständigt, daß heute der Gemeindeausschuß den Ausbau des Planquadrates gemäß dem erarbeiteten Voranschlag bewilligt hat

(Quelle: Planquadrat Wien IV, Information Nov. 77, S 7f)

Chronik der Ereignisse II

21. Sept. 1977 Besprechung im Stadtgartenamt mit Dir.Seidl OAR Thaler und OAR Huszawa, sowie Herrn Färbinger und Herrn Voitl. Es wurde festgehalten, daß die Ausgestaltung des Gartenhofes nach den Ausschreibungsrichtlinien des Magistrates erfolgt, aber in ständiger Abstimmung mit dem Gartenhofverein. Der Prekariumsvertrag wurde von den Vertretern des Vereines zur Gegenzeichnung und Bestätigung der Stadtgartendirektion übergeben.

27. Sept. 1977 1. Detailgespräch über Ausgestaltung des Gartenhofes in der Stadtgartendirektion. Ing. Färbinger und Zabrana unterbreiten verschiedene Detailwünsche.

27. Sept. 1977 Frau Bezirksvorst.Haider einerseits und Hrn.BZVStv Hummel andererseits werden die Wünsche für eine neue Verkehrsregelung im Planquadratbereich unterbreitet. Änderung der Einbahnführung von Schikanedergasse und stadtausw. Teil d. Mühlgasse.

24. Okt. 1977 Fa. Haesler beginnt mit den Rodungsarbeiten im Gartenhof.

25. Okt. 1977 Anruf von Amtsrat Wolfgring. Wir erhalten die Mitteilung, daß KomzlR. Windbrechtinger nun doch ernsthaft den Bau der Tiefgarage im Planquadratareal in Erwägung zieht.

28. Okt. 1977 1. "Garagensitzung" im Rathaus. Wir werden über das Projekt informiert und man ver-

sichert uns, daß die Belange des GHV Planquadrat in jeder Weise Vorrang haben, dies sei eine persönliche Weisung von Vizebürgermeister Pfoch.

1o. Nov. 1977 2. Generalversammlung unseres Vereines im Amtshaus des 4. Bezirkes. Als Ehrengäste konnten wir Frau BZV Haider, Herrn BZVStv. Hummel und Herrn Stadtrat Dr. Goller begrüßen. Seitens des Magistrats war auch der unermüdliche Planquadratförderer OAR Weber erschienen. Ferner haben 53 Mitglieder und 37 Gäste an der Veranstaltung teilgenommen.

In Gegenwart von KomzlR. Windbrechtinger und des planenden Architekten Dipl.Ing. Plojhar wurde erstmals über das geplante Tiefgaragenprojekt berichtet.
Frau BZV Haider berichtete, daß in der Bezirksverkehrskomm. die vom Verein vorgeschlagene Verkehrslösung rund um das Planquadrat positiv erledigt wurde und voraussichtlich noch 1977 zur Realisierung gelangt.
Die ersten noch druckfeuchten Exemplare des Planquadrat-Buches werden vorgestellt und auch verkauft.
Nach einer regen Diskussion schließt die Versammlung um 22h.

13. Nov. 1977 1. Besprechung über eine neue Kurzsendung im Fernsehen unter dem Titel "Neues aus dem Planquadrat".

17. Nov. 1977 Um 16.ooh Gespräch mit Rechtsanwalt Dr. Kreissl wegen des Durchgangs im Gartenhof hinter dem Haus Pressgasse 22. Dr. Kreissl steht der Sache positiv gegenüber hat jedoch über die beiden Hauptschwierigkeiten berichtet. Einerseits ist die Zustimmung der Hauseigentümer erforderlich und darunter befinden sich auch Minderjährige, so daß dies nur über die Einschaltung des Pflegeschaftsgerichtes möglich ist. Die Chancen, dabei eine positive Erledigung zu bekommen sind fast Null. Die zweite Schwierigkeit liegt darin, daß in unserer Information vom April 1976 der ganze Hof hinter dem Haus Pressgasse 22 als Durchgang dargestellt wurde. Dies hat die Hausbewohner doch beunruhigt.
Wir möchten diesen Fehler hiermit ausdrücklich noch einmal korrigieren; es soll nur ein schmaler Verbindungsgang errichtet werden, so daß der Haushof nach wie vor durch ein Hecke und einer adäquaten Abzeunung (Streckmetallgitter) vom Planquadrat-Gartenhof getrennt ist.

28. Nov. 1977 Die Planquadrat-Idee wird auch im Rundfunk vorgestellt. Die Hrn. Färbinger und Voitl plaudern fürs Mittagsjournal des ORF über Planquadrat und das Planquadratbuch.

29. Nov. 1977 Das Planquadratbuch wird offiziell im ORF vorgestellt.

21. Dez. 1977 2. Garagensitzung im Rathaus. Dipl.Ing. Plojhar legt eine Planabänderung vor. Die Garage weist nun 351 Abstellplätze auf in 4 Tiefgeschoßen. Die bisherige Garage des Studentenheimes auf Margaretenstraße 32

wird in den Garagentrakt miteinbezogen.
Auf dem Dach der Garage erfolgt eine Beschüttung von etwa 8o cm so daß auch kleine Bäume gepflanzt werden können.
Auf dem Dach des Einfahrtstraktes wird ein separater Ruhebereich für GHV Mitglieder geschaffen.

24. Jänner 1978 Wir haben eine Bürobesprechung wegen der Brunnengestaltung im Gartenhof. 2 Künstler unterbreiten Vorschläge und Modelle.

16. Feb. 1978 Anruf OAR Weber. Die Revitalisierung der Mühlgassenhäuser ist nur sehr schwierig voranzutreiben.
Die Fa. Mäser-Mido verlangt für das völlig desolate und praktisch unbenützte Lokal im Hause Mühlgasse 23 eine horrende, in die Millionen gehende Ablösesumme und blockiert damit ein zügiges Vorantreiben des Revitalisierungsprojektes.

19. Feb. 1978 Endlich wird die Verkehrslösung - Umkehr der Einbahnrichtung in der Schikaneder- und Mühlgasse realisiert. Schlagartig werden die zu Durchfahrtsstraßen benützten Gassen zu einer "verkehrsarmen" Zone. Die Anwohner sind begeistert über die ungewohnte Ruhe.

4. März 1978 Wir führen ein weiteres Gespräch über den Brunnen im Planquadrat.

5. April 1978 3. große Garagensitzung im Rathaus. Der Verein dringt auf eine rasche Ausführung, um die Fertigstellung des Gartenhofes nicht unnötig zu verzögern. Der Bauherr erklärt, daß er innerhalb 14 Monaten ab Baugenehmigung das Bauwerk soweit fertiggestellt hat, daß die Baugrube geschlossen ist und die endgültige Gartengestaltung vorgenommen werden kann.

3o April 1978 Im Rahmen einer Bürositzung beschließen wir einen weiteren Verkehrsvorschlag der Bezirksvertretung zu unterbreiten: Umkehr der Einbahnrichtung von der Pressgasse zwischen Mühlgasse und Margaretenstraße, Umkehr der Einbahn Waaggasse in Richtung Margaretenstraße, Schaffung einer verkehrsfreien Zone vor der Schule Schäffergasse zwischen Waaggasse und Pressgasse, sowie Umkehr der Einbahnrichtung Schäffergasse von der Gr. Neugasse bis zur Preßgasse.

(Quelle: Planquadrat Wien IV, Information Mai 1978, S 1o f.)

Lehrstück Planquadrat (Hubert Friesenbichler)

"Planquadrat" ist längst zu einem Begriff geworden, zu einem sehr unterschiedlich interpretierbaren Begriff freilich, der seit seiner Formulierung vor vier Jahren unterschiedliche Aspekte zeigte. Für den Wiener Bürgermeister verband sich damit ein "echt praktisches Beispiel von Partizipation", das es "meines Wissens in diesem Umfang mit Kooperation aller Beteiligten im Ausland nicht (gibt)", wie er bei einer Diskussion sagte. Bei den unmittelbar betroffenen Bewohnern schwankte die Einschätzung des Experiments zwischen enthusiastischen und resignierenden Stellungnahmen, die Hoffnungen und Enttäuschungen wiedergaben. Für die ORF-Mitarbeiter, die sich des Projekts angenommen hatten, wurden die Arbeiten für eine dokumentarische Informationssendung zum Thema "Wohnen in der Stadt" zu einem Paradebeispiel dessen, was man im Fachjargon "anwaltschaftlicher Journalismus" nennt: Statt ORFscher "Ausgewogenheit" gab es ein klares Engagement auf seiten der Schwächeren. Für alle aber - Beteiligte und Zuschauer - könnte das Ganze zu einem Lehrstück werden, betitelt: Die Schwierigkeiten der Mitbestimmung. Und dies ist auch das Anliegen des vor kurzem erschienen Buches "Planquadrat", das zur Theorie des Partizipationsgedankens die Praxis liefert.

Nach sieben einstündigen Fernsehsendungen genügt es, die Geschichte des Projektes kurz in Erinnerung zu rufen. "Planquadrat der Assanierung eines Häuserblocks im 4. Wiener Gemeindebzirk. Im Herbst 1973 hatte es erste Gespräche über die"Schaffung von Gartenhöfen" zwischen Vertretern der Gemeinde Wien und des ORF gegeben, im Februar 1974 kamen die ersten Kontakte des ORF-Teams mit Bewohnern dieses Häuserblockes zustande, der als Beispiel eines für Wien typischen Assanierungsgebietes ausgewählt worden war: Er liegt im dichtverbauten Gebiet, besitzt eine gute Infrastruktur und Nahversorgung, die meisten Häuser sind älter als 8o Jahre, der Anteil an Substandardwohnungen ist sehr hoch, Reparaturen in den Häusern wurden schon seit langem kaum mehr durchgeführt. So wie in anderen Wohngebieten mit Häusern aus der Gründerzeit schienen sich die Bewohner mit ihrer als ausweglos empfundenen Lage schon abgefunden zu haben: Die Häuser würden immer mehr verfallen, bis sie schließlich als "nicht erhaltungswürdig" abgerissen werden müßten. An Präzedenzfällen gibt es leider ja keinen Mangel. Aber dieser Weg mit all den damit verbundenen Belastungen für die Bewohner ist kein schicksalhafter Weg, sagte schon die erste Fernsehsendung vom Mai 1974. Und tatsächlich zeigte sich im Gefolge dieser Sendung, daß Teilnahmslosigkeit und das Gefühl der Unzuständigkeit von Stadtbewohnern abgebaut werden können. Schon kurz danach wurden Mieter initiativ, in einem Hinterhof wurden Zäune abgerissen, das Areal gerodet und gesäubert und drei Monate später begann das Stadtgartenamt, im freigewordenen Hof eine Rasenfläche anzulegen.

Aber die Hoffnung, daß nun die Assanierung des ganzen Häuserblocks in Angriff genommen werden kann, erwies sich als verfrüht. Zudem hatte es mittlerweile unerwartete Schwierigkeiten gegeben, Planquadratbewohner verstrickten sich in heftige Auseinandersetzungen um die Verwendung der neuen Anlage; Kinderspielplatz oder Oase der Ruhe war der Kern des Streites. In einer im Fernsehen übertragenen Diskussion schien es, als ob Egoismus und Kinderfeindlichkeit dominierten und alles wieder rückgängig gemacht werden müßte. Daß in dieser kritischen Phase das Projekt dann doch weitergeführt werden konnte, ist sicherlich dem ORF-Team zu danken. Geholfen hat dabei unter anderem ein "Planquadrat-Spiel", durch das etwa die Hälfte der Bewohner ihre Planungsvorschläge deponieren konnte . Und dabei zeigte sich, daß man trotz verschiedener Interessenlagen einen gemeinsamen Nenner finden kann.

Allerdings hatte die Gemeindeverwaltung bis dahin keine

Anstalten gemacht, den vorgesehenen Architekten zu beauftragen, die Wünsche der Bewohner in der Planung zu berücksichtigen. Überhaupt war es noch völlig unklar, ob die alten Häuser stehenbleiben oder abgerissen würden. Und wieder schien die Resignation überhand zu nehmen. Neuer Schwung kam in die Sache erst, als das ORF-Team eine Ausstellung "So schaut's aus in einem renovierten Haus" organisierte und es schließlich zur Gründung eines "Gartenhofvereins - Planquadrat" kam, der den direkten Dialog zwischen Verwaltung und Bürgern ermöglichte. Im Protokoll des Selbstverwaltungsvereins, das im erwähnten Buch vollständig zitiert wird, kann man die Zielrichtung des Vereins, aber auch die vielen Hindernisse erkennen, die dem Mitbestimmungsvorhaben entgegenstanden und auch heute noch entgegenstehen. "Wird die Stadtverwaltung das, was bisher im Planquadrat erarbeitet wurde, anerkennen und bestätigen?", lautet deshalb die abschließende Frage der Buchautoren. "Wird die Forderung nach Mitbestimmung der Bürger in entsprechenden Gesetzen Niederschlag finden? Werden die Beamten im Rathaus ihre Rolle und ihre Aufgaben neu überdenken?"

Woran liegt es, daß es vier Jahre dauerte, bis der Gemeinderat endlich einen Beschluß fassen konnte, für die Ausgestaltung des Hofes eine Million Schilling zur Verfügung zu stellen und die Sanierungspläne für die Häuser bei der Baupolizei erst kürzlich eingereicht wurden, fragt auch Dipl.Ing. Wilhelm Kainrath in einem Aufsatz, den das Buch im Rahmen seiner "Dokumentation" veröffentlicht. Im Gegensatz zu vielen anderen Kritikern, die die Abhängigkeit der Politiker von der bürokratischen Arroganz der Verwaltung beklagen, meint der am Planquadratprojekt mitbeteiligte Architekt allerdings, daß "das gerne bemühte Bild vom Gegensatz zwischen Politikern und Bürokraten" keineswegs der Wirklichkeit entspricht:

> "Die Intrigen um das Projekt gingen quer durch alle Reihen. Ganz oben in der hohen Politik wurde fraktioniert und ganz unten in der Beamtenschaft gab es Engagierte und Querulanten."

Politiker wie Beamte seien sich gegenseitig im Wege gewesen. Auch das Bild von der Starrheit bürokratischer Verwaltung sei zu undifferenziert, die Verwaltung habe auch bewiesen, wie rasch und unbürokratisch sie reagieren und handeln kann, wenn sie will. "Soll ein Ziel mit Druck verfolgt werden, dann lassen sich unüberbrückbare Barrieren im Flug nehmen; fehlt der Druck, dann wachsen die Hindernisse in den Himmel." Am Projekt Planquadrat manifestiere sich die gegenwärtige kommunalpolitische Realität:

> "Angesichts des Mangels einer durchgehenden gemeinsamen Linie zerfällt die Verwaltung in eine Anzahl von größeren und kleineren Hausmächten und Fraktionen Jeder größere oder kleinere Machthaber verfolgt seine eigene ideologische und persönliche Linie. Dann offenbart sich, was gerne als einzig typisches Bild der Verwaltung hingestellt wird, während sich hier 'nur' das Fehlen eines politischen Zusammenhalts zeigt. Die Widersprüchlichkeit, Langwierigkeit, bürokratische Bevölkerungsferne sind somit vor allem Ausdruck des politischen Vakuums."

Darüber hinaus aber - so Kainrath - sei die gegenwärtige Verwaltung für die Aufgaben der Stadterneuerung denkbar ungünstig organisiert. Die Auswirkung: Für die Planungsphase im Planquadrat waren außer dem beauftragten Projektteam (Architekten, Soziologen, Studenten, Sozialarbeiter) rund 40 Beamte aus 25 Dienststellen, die 6 verschiedenen Geschäftsgruppen zugeordnet sind, beschäftigt, was Kosten von etwa 2 Millionen Schilling (ohne ORF) verursachte. Sicherlich ist der große Aufwand auch auf den Zeitaufwand, den Partizipation nun einmal erfordert, zurückzuführen, zum anderen aber doch auf die umständliche Kompetenzstruktur der Verwaltung:

"Trifft eine solcherart geteilte und zentralisierte Verwaltung auf die Gesamtheit der Stadterneuerungsprobleme eines einzelnen Häuserblocks, so ist das, als wollte jemand mit dem Maschinenpark einer Autobahnbaustelle ein schmales Gartenwegerl herstellen: die Kolosse stehen einander im Wege!"

Dieser Einschätzung werden vermutlich viele Wiener zustimmen, wenn sie mit ihrem Anliegen von Magistratsabteilung zu Magistratsabteilung eilen und nie so recht wissen, ob das nun notwendig, "Vorschrift" oder Schikaneist. Eine Informationsstelle ,die das Rathaus neuerdings als Service anbietet, kann hier nur zum kleinen Teil Abhilfe schaffen. Für Probleme, wie sie Bürger wie jene im "Planquadrat" haben, genügt sie jedenfalls nicht.

Stadterneuerung stellt zweifellos quantitativ und qualitativ höhere Anforderungen an die Verwaltung als etwa die Stadterweiterung, bei der es nicht um die Revitalisierung bereits "besetzter" Gebiete geht. Die Stadt Essen hat deshalb beispielsweise - bei 5oo.ooo Einwohnern - allein 8o Beamte für Fragen der Bodenreform in Stadterneuerungsvierteln eingesetzt. In Wien dagegen werden die gesamten Grundstücktransaktionen der Stadt von einer Handvoll Referenten besorgt. Notwendige Bodenreformmaßnahmen können so gar nicht wahrgenommen werden.Kainrath zieht daraus die Schlußfolgerung:

"Anstatt daß 25 Dienststellen in jedem einzelnen Häuserblock einander auf die Füße treten, um eifersüchtig ihren Einflußbereich zu wahren, muß eine kleine Gruppe mit umfassenden Kompetenzen ausgestattet werden, deren Grenzen nicht sachlich, sondern räumlich definiert werden. Solche nun endlich mit wirklicher Verantwortung ausgestattete Beamte müßten wesentlich mehr Spaß an ihrer Arbeit finden, wären motivierbar und sollten daher eigentlich auch mehr und bessere Arbeit bringen ... Eine genau umrissene Verschiebung zugunsten dezentraler Bezirksautonomie wäre daher nicht nur Voraussetzung bevölkerungsnaher Verwaltung, sondern auch Vorbedingung für die ebenfalls fehlende übergeordnete politische Programmatik und Planung."

Das Lehrstück Planquadrat verweist aber nicht nur auf die Notwendigkeit einer Verwaltungsreform, sondern widerlegt auch die Argumentation von der "Unmündigkeit" der Bürger, von deren fehlendem Überblick und ihrem Rückzug in die Privatheit, der ein Mitbestimmen unmöglich mache. Gerade Planquadrat hat die Lernfähigkeit von Bürgern unter Beweis gestellt, die es möglich machte, im Suchen um das Gemeinsame die auftauchenden Konfliktstoffe zu beseitigen.

Allerdings kann kein Zweifel daran bestehen, daß ohne die weiterführende Arbeit des ORF-Teams trotz des anfänglichen Enthusiasmus die ganze Sache längst im Sand verlaufen wäre. Man muß daraus wohl die Schlußfolgerung ziehen, daß es zur Mitbestimmung - so wie die Dinge heute liegen - der bewußten Initiative bedarf, die sich nur ausnahmsweise spontan entwickeln kann. Eine Strategie der Demokratisierung aller Bereiche wird auch darauf Bedacht nehmen müssen, wenn der Begriff nicht zur feiertäglichen Phrase degenerieren soll.

(Quelle: Die Zukunft, Jänner 1978 S 11 f.)

Planquadrat - Mehr als ein Gartenhof!

Wenn wir heute knapp vor der Realisierung des 1. Wiener Planquadrates stehen, so scheint es mir notwendig zu sein, einmal jene Gedanken zu formulieren, die sozusagen den Kern der Sache darstellen; denn für die Errichtung eines Gartenhofes von wenigen tausend m^2 wäre wohl der bisherige Aufwand nicht zu rechtfertigen. Bedenken wir doch, daß der ORF, die Gemeinde Wien und private Initiativen bereits viele hunderttausende Schillinge für diese Sache aufgewendet haben. Wäre das Resultat nur ein multifunktionaler Gartenhof, dann wäre die Sache nicht effizient gewesen.

ES MUSS SICH ALSO DOCH MEHR HINTER DER "IDEE PLANQUADRAT" VERBERGEN.
Nehmen wir unseren Leitspruch: PLANQUADRAT - eine Initiative für eine lebenswerte Stadt, so sind damit die beiden wichtigsten Faktoren genannt und davon ausgehend kann ich Ihnen vielleicht am besten unsere "Idee" darstellen.

INITIATIVEN SIND HEUTE RAR GEWORDEN

Initiativen sind heute rar geworden und selbst der Einwand, es hat noch nie eine solche Vielzahl von Bürgerinitiativen gegeben wie heute, kann meine Ansicht nicht revidieren. Zunächst möchte ich festhalten, PLANQUADRAT ist keine "Bürgerinitiative", denn wir haben sehr rasch die Basis für eine dauerhafte Aktivität geschaffen und ein zweiter großer Unterschied zu den meisten anderen "Bürgerinitiativen" besteht darin, daß wir "für" etwas sind und nicht "gegen" etwas!!

VERWALTUNGSPARTNERSCHAFT

Wir sind heute an einem Punkt angelangt, wo wir vor der Frage der Grenzen nicht mehr die Augen verschließen können; bei der Energie, beim Sozialstaat oder bei der Lebensraumgestaltung. Alle diese Faktoren sind nicht "unbegrenzt machbar"! Nehmen wir die Frage Sozialstaat heraus, so müssen wir ganz einfach sagen, weder die heute übliche "bürokratische Volksbeglückung", noch die uneingeschränkte persönliche Freiheit können zielführend und wünschenswert sein. Sinnvoll ist bestimmt nur die "Partizipation" zwischen denen, die verwalten und denen, die verwaltet werden. Und genau das ist wieder ein Ziel von PLANQUADRAT! Ich meine der Stimmzettel für eine Partei - alle 4 oder 5 Jahre in die Wahlurne gesteckt, ist einfach zu wenig für einen mündigen Bürger. Die so wesentliche Initiative, ob dauerhaft wie bei PLANQUADRAT oder nur kurzzeitig wie bei den meisten Bürgerinitiativen, muß allmählich jene Korrekturfunktion schaffen, die wie oben erwähnt, von politischen Instanzen allein nicht mehr wahrgenommen werden.

LEBENSRAUM MITGESTALTEN

Gehen wir nun zum zweiten Aspekt unseres Slogans über, der lebenswerten Stadt, so soll dieser Faktor gestaltend in unseren Lebensraum eingreifen. Naturschutz und Landschaftsschutz haben das Ziel, besondere Formen des natürlichen Raumes wie etwa das Vogelparadies Neusiedlersee zu schützen. Das ist nicht unser Anliegen;
wir sehen unsere Aufgabe darin, in mittelbarem und unmittelbarem Lebensraum aktiv gestaltend tätig zu sein. Sprechen wir von einem städtischen Planquadrat, so ist es vornehmlich der heute zum Teil unwirtliche Stadtkern, sprechen wir von einem ländlichen Planquadrat, so haben wir die Monotonie einer Region im Auge.
Bei der Umweltgestaltung im Sinne von Planquadrat geht es also um Fragen, wie Abbau der Umweltbelastungen (Rauch, Abgase, Lärm usw.) in Siedlungs- und Wirtschaftsräumen, ferner um die Regenerationsfähigkeit des Naturhaushaltes in Stadtlandschaften - Schaffung von mehr Grün - und es

geht letztlich auch um Fragen der Erhaltung dessen, was uns die innere Sicherheit wieder gibt; etwa alte Häuser wenn möglich erhalten, da sie einen Bezugspunkt vor allem für die älteren Bewohner darstellen. Oder, Straßenzüge nicht zu unmenschlichen und sterilen Betonpisten "umzuwidmen"! Hat jemand ein müdes Aussehen, so schlägt er sich sicher nicht den Kopf ab, sondern wird mit kaltem Wasser und sonstigen Mitteln neue Frische hineinbringen. "Köpft" man eine Stadt, so darf man sich nicht wundern, wenn sie leblos wird.

PLANQUADRAT verfolgt also im wesentlichen die folgenden Ziele: Die Bewohner wieder zu ermuntern, mit ihrer Verwaltung zusammenzuarbeiten und umgekehrt und zweitens mit dieser Initiative lebenserfüllte Formen für die Gesellschaft und damit für jeden einzelnen von uns zu finden.

(Quelle: Planquadrat Wien IV,
Information-Nov.77 S 3f.)

Gemeinschaft - aktiv?

Vor dem Hintergrund randalierender Jugendlicher und dem Vandalismus im öffentlichen Park des Planquadrates rufen manche Bewohner nach dem starken Mann und einem eisernen Besen. Zugegeben, die Zustände im Park sind fürchterlich. Die Ruhe und Sicherheit der meisten Anrainer und Parkbesucher ist gestört und bedroht. Zu Recht fordern sie Ordnung. Immer wieder wird die Polizei alarmiert; die Bezirksvorstehung erhält unzählige Beschwerdebriefe: doch an den Zuständen hat sich nichts verbessert. Viele Bewohner verstehen nicht, daß der ganze Beschwerdezirkus überhaupt nichts nützt. Die Funkstreife kommt und die Täter sind meist schon verschwunden; die schriftlichen Beschwerden beim Amt sind bestenfalls Futter für den Bürokratismus.

Ziel der Planquadrat - Initiative ist (neben der notwendigen Gebäudesanierung) auch, jene Form einer Gartenhofverwaltung zu finden, die den Kindern und Jugendlichen Spielraum gibt und sonstigen Besuchern sowie Anrainern Ruhe, Grün und Sicherheit garantiert.

Es ist meine Überzeugung, daß eine derartige Ordnung nicht mit Polizeigewalt und nicht mit Beschwerden bei der Obrigkeit, sondern nur durch das aktive Zusammenhalten aller Anrainer und Besucher des Gartenhofes erreicht werden kann. Wenn alle in irgendeiner Weise zu dieser Ordnung beitragen, dann entsteht eine Gemeinschaft, die stark genug ist, das gemeinsam Geplante auch zu erhalten. Eine funktionierende, das heißt aktive Gemeinschaft wird dann von Vandalen als so stark empfunden, daß sie entweder das Weite suchen oder sich freiwillig in die von der Gemeinschaft erstellte Ordnung einfügen. Die Stärke einer Gemeinschaft besteht ganz bestimmt nicht darin, daß sie mit obrigkeitlicher Hilfe Macht und Gewalt ausübt. Ihre Stärke wird darin bestehen, wie sie selbst mit den Konflikten fertig wird.

Innerhalb der letzten vier Jahre ist eine Planquadrat-Gemeinschaft entstanden, der es auch gelingen könnte, eine Ordnung aufzustellen und zu erhalten. Vier Jahre Planquadrat schufen dafür die besten Voraussetzungen. In zwei Jahren gemeinsamer Planungsarbeit und zwei Jahren intensiver Verhandlungstätigkeit mit der Stadtverwaltung ist bei vielen Planquadratbewohnern jenes Selbstbewußtsein und Engagement entstanden, das sich jetzt voll auf die Erhaltung des Gartenhofes und seiner Ordnung konzentrieren wird.

Diese Gemeinschaft hat aber noch Schwachstellen, nämlich jene Bewohner, die am lautesten nach der Polizei rufen, die die längsten Beschwerdebriefe schreiben und nicht verstehen wollen, daß sie damit zu einer Ordnung am wenigsten beitragen können.
Um diese Schwachstellen zu überwinden, soll in Zukunft im Planquadrat ein Betreuer tätig sein. Wer sich mit diesem Planquadrat-Betreuer jedoch einen Parkwächter oder Rausschmeißer erhofft, hat sich schwer getäuscht. So z.B. sollen Konflikte mit Jugendlichen in Zukunft nicht mehr durch Polizeieinsatz, sondern mit Hilfe des Planquadrat-Betreuers in einer gemeinsamen Diskussion durch die Beteiligten selbst ausgetragen werden. Diese Form der Lösung von Konflikten mag heute noch so mancher Bewohner für undurchführbar und lächerlich halten; ich bin davon überzeugt, daß das Keifen, Keppeln und Polizeirufen nichts nützt: dadurch erreicht man höchstens eine schärfere und entsprechend unangenehmere Reaktion von Seiten der Jugendlichen: der Konflikt wird dadurch nur hochgeschaukelt, niemals aber gelöst. Ein vernünftiges Gespräch und ein kultiviertes, auf die Gemeinschaft bezogenes Verhalten nützen auf lange Sicht beiden Seiten.

Der Gartenhof ist:

KEIN PRIVATER GARTEN

KEIN ÖFFENTLICHER PARK

sondern ein

O F F E N E R GARTEN

Der Planquadrat-Betreuer soll dazu beitragen!

(Quelle: Planquadrat Wien IV,
Information Nov.77, S 5)

Ein Brunnen fürs Planquadrat

...Im Planquadrat leben zur Zeit rund 6oo Personen. Viele haben sich an der Planquadrat-Initiative aktiv beteiligt oder zeigten Interesse. Es gibt aber auch Planquadrat-Bewohner die weder mitarbeiten, noch Vorschläge bringen, die sich über Vorgänge nicht erkundigen, nicht zu Versammlungen kommen, keine Informationen lesen und dann hintenherum alles kritisieren oder sogar bekämpfen. Die persönliche Meinung, die freie Meinungsäußerung, sowie freie Entscheidung sind selbstverständlich Grundrechte jedes einzelnen. Nur sollte im Umgang miteinander ein gewisses Maß an Offenheit und Fairneß herrschen. Niemand sollte sich genieren oder glauben, geschädigt zu werden, wenn er gegen Planquadrat ist und niemand sollte sich genieren oder glauben, geschädigt zu werden, wenn eraaktiv und vor den Augen seiner Nachbarn für die Planquadrat-Idee eintritt. Das sollte eigentlich selbstverständlich sein.

Die Errichtung und Gestaltung des Gartenhofes wurde aufgrund mehrheitlicher Bewohnerwünsche geplant, die Gemeinde Wien und private Sponsoren unterstützen den Gartenhof. Jetzt kommt auch wieder die Zeit wo die Planquadrat-Bewohner gemeinsam wie beim PLQ-Spiel vor 4 Jahren - an der Realisierung einzelner Details im Gartenhof mitarbeiten sollen ...z.B. bei der Gestaltung und Errichtung eines Brunnens im Gartenhof.

(Quelle: Planquadrat Wien IV
Information Mai 1978 S. 4)

Am 1. Jänner 1979 übergibt die Gemeinde Wien den Planquadrat Gartenhof an die Planquadrat-Bewohner und Gartenhof-Benützer zur Selbstverwaltung. Selbstverwaltung heißt:

WIR übernehmen die Pflege und weitere Ausgestaltung
WIR sorgen für Ordnung
WIR werden ab 1. Jänner 1979 die Probleme im Gartenhof selbst lösen.

Wer sind -WIR-?

WIR, das sind alle Benützer des Gartenhofs, das sind engagierte Planquadrat-Bewohner, das sind Freunde des Planquadrates.

Diese für Wien bisher einmalige Form der Selbstverwaltung eines Erholungsraumes mitten in der Stadt dürfte jedoch einigen Bewohnern und Gartenhofbenützern immer noch nicht klar sein. Eine traurige Tatsache, wenn man bedenkt in wie vielen Fernsehsendungen und Zeitungen darüber informiert wurde, wie oft wir selbst in unseren Planquadrat-Informationsschriften darüber geschrieben haben.

Wir wollen nocheinmal die drei wichtigsten Fragen beantworten:

WAS IST DER GARTENHOF?

WER IST DER GARTENHOFVEREIN?

WIE SOLL DER GARTENHOFVEREIN FUNKTIONIEREN?

1. Frage:

Was ist der Gartenhof?

Der Gartenhof ist ein Teil IHRER unmittelbaren Umgebung,

er gehört in gewissem Sinn zu Ihnen. Jeder, auch wenn er den Gartenhof nicht direkt benützt, profitiert von dieser grünen Anlage. Der Gartenhof spendet Luft und er bietet auch für den, der ihn nur vom Fenster aus sieht, einen schönen Anblick. Der Gartenhof hebt also die Qualität Ihres Wohnens. Für Kinder gibt es im Gartenhof vielerlei Möglichkeiten zum Spielen. Verantwortungsbewußte Erwachsene und die Eltern der Kinder freuen sich darüber, denn ein Spielplatz ist für viele Großstadtkinder keine Selbstverständlichkeit.

2. Frage:
Wer ist der Gartenhofverein?

Für das Funktionieren einer Stadt sorgt grundsätzlich die Stadtverwaltung mit ihren Einrichtungen. Man überschätzt aber die Möglichkeiten einer Stadtverwaltung, wenn man glaubt und sich darauf verläßt, daß sie "schon alles richten wird".
So kann eben die Stadtverwaltung in einem Gartenhof, wie dem Ihrigen, nicht ständig die Blumen pflegen, sie kann nicht ständig auf Jugendliche aufpassen und die Papierln aufklauben. Nur die Benützer des Gartenhofs haben die Möglichkeit und gewissermaßen auch eine Verpflichtung: weil sie ständig hier wohnen und leben, weil der Gartenhof zu ihrem unmittelbaren Lebensraum gehört.

Wenn sich alle Bewohner und Gartenhof-Benützer zusammentun und gemeinsam dazu beitragen - durch kleine Hilfs- und Dienstleistungen oder durch einen finanziellen Beitrag - dann müßte es doch möglich sein, den EIGENEN Gartenhof in Ordnung zu halten.
Diese Idee führte vor vier Jahren zur Planquadratinitiative und schließlich zur Gründung des Gartenhofvereins. Zur Zeit besteht der Verein aus einem 6 köpfigen Vorstand und rund 1oo Mitgliedern. Sie alle sind Menschen, die die Idee der Selbstverwaltung verwirklichen wollen, weil sie wissen, daß die Stadtverwaltung nicht "alles richten" kann.
Seit es den Gartenhofverein gibt, glauben nun viele, der Verein werde "alles richten" und sie sehen im Gartenhofverein bereits eine Art "private Magistratsabteilung", eine Art "Obrigkeit". Diese Auffassung ist nicht nur falsch, sie bietet leider auch für viele die Möglichkeit zur Ausrede, warum sie sich um den Gartenhof selbst nicht zu kümmern brauchen: "der Verein ist zuständig" sagen sie. Für alle, die so denken, bedeutet der Gartenhofverein nicht viel mehr als eine Beschwerdestelle.

Im Sinne der Selbstverwaltung jedoch ist der Gartenhofverein eine Vereinigung aller jener, die den Gartenhof nicht nur benützen, sondern zu seiner Erhaltung und Pflege und zur Ordnung selbst etwas beitragen.

3. Frage:

Wie soll der Gartenhof funktionieren?

1) Für Pflegearbeiten, wie z.B. Baumschnitt, Rasenschnitt etc. für Neueinrichtungen und Anschaffungen, wie z.B. Geräteschuppen und Werkzeuge, sowie alle anfallenden Reparaturen wird der Gartenhofverein ab Jänner 1979 geeignete Firmen und Personen beauftragen. Als finanzielle Unterstützung für diese Arbeiten erhält der Gartenhofverein von der Stadtverwaltung dreimal S 2o.ooo,- im Jahr.

2) Jeder, der den Gartenhof benützt, soll selbst etwas zur Erhaltung und Ordnung beitragen. Zum Beispiel: wenn im Gartenhof ein Papierl liegen blieb oder vom Wind hereingetragen wurde, dann nicht vorbeigehen und schimpfen, sondern es aufheben und in den Papierkorb werfen.

Die Bewässerung der Rasenflächen, Bäume und Sträucher könnte durch Bewohner und Benützer erfolgen (auch Kinder und Jugendliche).

3) Teile des Gartenhofes, vor allem die hausnahen Flächen sollten von Planquadrat-Bewohnern oder Benützern selbst gestaltet und gepflegt werden. Jeder, der Lust und Zeit hat, kann sich als Hobbygärtner betätigen; nicht viele, aber einige tun das schon.
Gartenwerkzeuge und Materialien kann der Gartenhofverein ab Jänner 1979 zur Verfügung stellen.

4) Es gibt auch Aufgaben, die regelmäßig erfüllt werden müssen. Zum Beispiel: das Auf- und Absperren des Gartenhoftores oder das Entleeren der Papierkörbe. Wer solche Aufgaben übernimmt, dem gilt nicht nur besonderer Dank, seine Tätigkeit wird der Gartenhofverein auch finanziell honorieren.

5) Das Problem "Jugendliche im Gartenhof" können WIR ALLE nur gemeinsam mit den Jugendlichen lösen. Hier kann kein uniformierter Parkwächter, keine Funkstreife, kein Bezirksvorsteher oder Bürgermeister wirklich helfen. Sich bei den Obrigkeiten beschweren löst keine Konflikte. Auch gegenseitige Beschimpfungen und Bedrohungen sind letztlich fruchtlos. Hier geschehen Fehler auf beiden Seiten. Um hier zu helfen, wird der Gartenhofverein ab Frühjahr 1979 einen Planquadrat-Betreuer engagieren.

6) An jedem ersten Montag im Monat treffen wir uns im Vereinslokal. Dabei können Probleme und gemeinsame Anliegen besprochen werden. Treffpunkt: Vereinslokal, Margaretenstraße 34, 2. Stiege, Parterre ab 19 Uhr. Darüberhinaus steht das Vereinslokal jedem, der etwas veranstalten will, zur Verfügung. Diesbezügliche Anmeldungen bei Ing. Karl Färbinger, Schikanedergasse 1 Tel. 57 27 37

7) AB JÄNNER 1979 SOLL JEDER, DER DEN GARTENHOF ÖFTER ALS EINMAL IM MONAT BENÜTZT, MITGLIED UND MITHELFER IM GARTENHOFVEREIN WERDEN. VOR ALLEM JEDER PLANQUADRAT-BEWOHNER SOLLTE MITGLIED SEIN!
DIE MITGLIEDSCHAFT IST VERBUNDEN MIT EINER ZAHLUNG VON 50,- SCHILLING PRO FAMILIE UND HALBJAHR. DAMIT WIRD EIN TEIL DER ANFALLENDEN ERHALTUNGSKOSTEN ABGEDECKT!

Ab Jänner 1979 beginnt im Planquadrat die Selbstverwaltung: ab Jänner 1979 gehört der Gartenhof uns. Was aus dem Gartenhof wird, hängt auch von Ihnen ab.

(Quelle: Planquadrat Wien IV
Information Okt. 1978, S 1ff.)

6.4 Regionalplanungsmodell Aichfeld - Murboden

Chronologie der Planung und Durchführung des Regionalprogrammes Aichfeld-Murboden

13.4.197o: Gründung des Raumordnungs- und Wirtschaftsförderungsverbandes Aichfeld-Murboden (RWV), dem derzeit 19 Gemeinden, die Interessenverbände sowie die Großunternehmungen der verstaatlichten Industrie angehören mit dem Zweck, die wirtschaftliche Entwicklung und die Siedlungsstruktur im Raum Aichfeld-Murboden zu fördern.

22.4.1971: 1. Sitzung der Regionalenquete Aichfeld-Murboden

In dieser Sitzung wird die Problematik grundsätzlich erörtert und eine rasche Durchführung der erforderlichen Maßnahmen beschlossen.

17.6.1971: 2. Stizung der Regionalenquete Aichfeld-Murboden

Der Enquete wird ein zwischen dem Bund, dem Bundesland Steiermark und dem RWV abgestimmter schriftlicher Bericht hinsichtlich der Problemdarstellung, der Zielsetzungen und ersten Lösungsmöglichkeiten vorgelegt.
Weiters wird die Ausarbeitung ergänzender Unterlagen hinsichtlich der Bewertung geeigneter Industriegrundstücke und des Wohnungsfehlbestandes in Aichfeld-Murboden beschlossen.
Die Durchführung dieser Arbeiten wird vom Bundeskanzleramt mit einer Subvention von o,5 Mio.S gefördert.

23.3.1971: 3. Sitzung der Regionalenquete Aichfeld-Murboden

Inhalt dieser Stizung sind Konkretisierung des Maßnahmenpakètes und Zwischenentscheidungen. Im Anschluß an die 3. Stizung findet eine Reihe von Besprechungen auf Beamtenebene statt, um die Durchführbarkeit und Finanzierung der vorgeschlagenen Lösungen zu überprüfen.

8.3.1972: 4. Sitzung der Regionalenquete Aichfeld-Murboden

Vorlage des Maßnahmenpaketes des Bundes und mündlicher Bericht von Landeshauptmann Niederl über die Maßnahmen des Landes.

Regionalprogramm Aichfeld-Murboden

In der Region Aichfeld-Murboden wird erstmals in Österreich ein Projekt der Raumplanung im Zusammenwirken von Bund, dem Land - in diesem Fall dem Land Steiermark - und den betroffenen Gemeinden realisiert. Raumplanung versteht sich hiebei als Rahmenplanung - bei der primäres Augenmerk auf die Verbesserung der Infrastruktur gerichtet wird - die aber der privaten Initiative möglichst großen Spielraum läßt.

Die Region Aichfeld-Murboden ist ein typisches "altes Industriegebiet", das durch folgende Nachteile gekennzeichnet ist:

+ hohe Konzentration der Industriebeschäftigten auf Betriebe des Bergbaues und der eisen- sowie papiererzeugenden und -verarbeitenden Industrie, die mit großen Strukturschwierigkeiten kämpfen und geringe Expansionsraten aufweisen;
+ Rückgang der Beschäftigtenzahlen in diesen Betrieben, wofür vor allem Fohnsdorf typisch ist;
+ fehlende nennenswerte Industriegründungen;
+ ungünstige Verkehrslage;
+ schlechte Wohn- und Umweltverhältnisse.

Von der Bewältigung dieser Probleme hängt nicht nur die Zukunft der Bewohner der Gemeinde Fohnsdorf, sondern der Menschen der gesamten Subregion, in der gegenwärtig 93.ooo Einwohner leben, ab.

Auf Initiative von Bundeskanzler Kreisky beschlossen im Frühjahr 1971 die Bundesregierung, die steiermärkische Landesregierung und die Bürgermeister der 17 im Raumordnungs- und Wirtschaftsförderungsverband Aichfeld-Murboden vertretenen Gemeinden die Entwicklungsziele für diesen Raum festzulegen und konkrete Entwicklungsmaßnahmen zu vereinbaren.

Mit der am 8.3.1972 stattgefundenen 4. Sitzung der Regionalenquete fand die Planungsphase des Projektes Aichfeld-Murboden ihren Abschluß.

Im Rahmen dieses Raumplanungsprojektes werden folgende Entwicklungsziele verfolgt:

1. Dynamisierung der Wirtschaft dieses Raumes durch Aufbau einer breiter gefächerten und damit auch krisenfesteren Industriestruktur;
2. Verbesserung der Verkehrslage, insbesondere Ausbau der Straßenverbindungen nach Wien, Westösterreich, Oberösterreich, in den Zentralraum Graz und nach Italien; sowie Ausbau der Gleisanschlüsse und des Telefon- und Fernschreibenetzes;
3. Steigerung des Wohn- und Freizeitwertes für die Region durch forcierten Wohn- und Schulbau.

In der Verfolgung dieser Ziele lagen für die 4. Sitzung der Regionalenquete folgende Materialien vor, die in ihrer Gesamtheit den Maßnahmenkatalog des Raumplanungsprojektes Aichfeld-Murboden ausmachen:

+ Konzept eines Sonderwohnbauprogrammes des Bundes und Wohnbauprogramme des Landes für diese Region;

+ Schulbauprogramm des Bundes und des Landes;

+ Programme zur Verbesserung der Verkehrs-Infrastruktur des Bundes und des Landes in den Bereichen Straße, Schiene, Telefon, Pipeline;

+ Programm zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation, insbesondere durch Schaffung neuer Arbeitsplätze, verbunden mit einem Ausbildungs- und Umschulungsprogramm;

+ Entwurf einer Broschüre für Investorenwerbung und

+ Konzeption einer Entwicklungsgesellschaft für den Raum Aichfeld-Murboden.

Aus dem Katalog der Maßnahmen, die im Laufe der 4. Sitzung zwischen den Gebietskörperschaften vereinbart wurden, seien folgende Hauptpunkte hervorgehoben:

Im Rahmen des Sonderwohnbauprogrammes des Bundes - zu dem auch das Land Beiträge leistet - werden, schon im heurigen Jahr beginnend, innerhalb der nächsten fünf Jahre 75o neue Wohnungen errichtet werden. Eine annähernd gleiche Zahl wird durch Landesbauprogramme hinzukommen.

Im Rahmen des Schulbauprogrammes wird eine Höhere Technische Lehranstalt für Bautechnik und Maschinenbau mit 8oo Ausbildungsplätzen, eine Bundeshandelsakademie und -handelsschule mit 6oo Plätzen und eine Bundesbildungsanstalt für Kindergärtnerinnen errichtet werden. Für die erstgenannte Anstalt liegt die Standortentscheidung zwischen Zeltweg und Knittelfeld, während die beiden letztgenannten sich in Judenburg befinden sollen. Darüberhinaus wird - voraussichtlich

in Knittelfeld - eine 3oo Plätze umfassende Lehranstalt für Frauen-, Fremdenverkehrs- und Sozialberufe errichtet werden. Die HTL und die Handelsakademie werden auch Internatseinrichtungen erhalten. Das Land Steiermark wird eine Landes-Internats-Berufsschule für Metallberufe sowie eine Hauptschule errichten.

Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation konnte die Errichtung von Ersatzarbeitsplätzen mit hoher Zukunftssicherheit zum Teil schon fix abgeschlossen werden, zum Teil befinden sich solche Projekte im Stadium der Verhandlungen. Insgesamt werden in den nächsten drei bis fünf Jahren unter Teilnahme namhafter Firmen rund 2.ooo Arbeitsplätze geschaffen werden.

Auf dem Sektor der Berufsausbildung und -umschulung werden ein Ausbildungszentrum für Elektroberufe (24o Arbeitsplätze), eine Lehrwerkstätte für Metallberufe (8o Plätze) sowie durch den Bund ein Umschulungszentrum für Erwachsene (6o Ausbildungsplätze mit eingeplanter Erweiterungsmöglichkeit auf 18o Plätze) errichtet werden.

Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation wird ein kurzfristig wirksames Umschulungsprogramm abgewickelt werden.

Im Rahmen der Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur steht der Ausbau der Schnellstraße S 36 zwischen St. Michael und Thalheim im Vordergrund. Dieses und weitere Projekte, die zur Verbesserung der Verkehrslage dieses Gebietes beitragen, wie der Ausbau der Pyhrnautobahn, der Tauern- und Südautobahn, sind Gegenstand der Beratungen des Gesamtösterreichischen Kontaktkomitees zur Dringlichkeitsreihung der Baumaßnahmen auf Bundesstraßen. Ein zeitliches Ausbauprogramm für die genannten Straßenverbindungen wird nach Vorliegen der Ergebnisse erstellt werden.

Industrie-Anschlußgleise werden kurzfristig nach Bedarf gelegt werden.

Der Ausbau des Telefonnetzes, insbesondere in den Gemeinden Judenburg, Fohnsdorf, Knittelfeld und Zeltweg wird wesentlich intensiviert werden.

Für die Erdgas-Pipeline Donawitz - Judenburg ist der Baubeginn der ersten Teilstrecke Donawitz - St. Michael noch für 1972 projektiert. Die Fertigstellung der gesamten Leistung ist für 1974 vorgesehen.

Von seiten des Bundes wurde die Gründung einer "Regionalen Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden" vorgeschlagen, deren Aufgaben in der Förderung bestehender und der Ansiedlung neuer Betriebe, im Erwerb, Tausch und Verkauf sowie der Aufschließung von Grundstücken liegen und die die Errichtung von Wohnraum und Gemeinschaftseinrichtungen betreiben soll.

Zur kooperativen Betreuung der Durchführung der vereinbarten Maßnahmen wurde auf Vorschlag von Bundeskanzler Kreisky ein Komitee unter dem Vorsitz von Staatssekretär Veselsky eingesetzt, dem Vertreter des Bundes, des Landes und der Gemeinden angehören.

Realisierung des Regionalprogrammes

8. 6.1972: Grundsteinlegung Montagezentrum Siemens A.G.in Fohnsdorf

31. 7.1972: Gründung der Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden Ges.m.b.H. (9o % Bund, 1o % die Gemeinden Fohnsdorf, Judenburg, Knittelfeld und Zeltweg)

4.1o.1972: Gründung des Vereins "Schulungszentrum Fohnsdorf" Mitglieder: Republik Österreich, Gemeinde Fohnsdorf und Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden

27. 2.1973: Grundsteinlegung Motorenwerk Bauknecht in Spielberg

14. 6.1973: Grundsteinlegung Schulungszentrum Fohnsdorf

19.1o.1973: Inbetriebnahme Montagezentrum Siemens A.G.; Grundsteinlegung 135 Wohnungen in Fohnsdorf, Bauherr: Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden

2. 4.1974: Grundsteinlegung 48 Wohnungen in Spielberg (Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden)

Sept. 1974: Baubeginn der Umfahrung Judenburg im Rahmen der Schnellstraße S 36

Okt. 1974: Grundsteinlegung von 15o Wohnungen in Zeltweg; Inbetriebnahme der Erdgas-Pipeline; Beginn der Arbeiten an einem Umweltschutzrahmenprogramm für Aichfeld-Murboden im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz

14.1. 1975: 24 Wohnungen in Spielberg fertiggestellt

16.5. 1975: Offizielle Inbetriebnahme des Bauknechtwerkes in Spielberg

1.8. 1975: 24 Wohnungen in Spielberg fertiggestellt

19.9. 1975: 72 Wohnungen in Fohnsdorf fertiggestellt

22.9.1975: Inbetriebnahme des Schulungszentrums in Fohnsdorf

13.12.1975: 63 Wohnungen in Fohnsdorf fertiggestellt

19.2. 1976: Bauknecht Spielberg erreicht Beschäftigtenstand von 1.ooo Mitarbeitern.

Juni 1976: Baubeginn für 132 Wohnungen in Knittelfeld (Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden)

Sept. 1976: Beginn der Verhandlungen mit der Firma Eumig betreffend Betriebsansiedlung in Fohnsdorf

23.11.1976: Ministerrat nimmt Bericht des Bundeskanzlers betreffend die beabsichtigte Förderung der VÖST-Alpine und der Firma Eumig zur Schaffung von insgesamt rd. 93o Arbeitsplätzen zustimmend zur Kenntnis.

Feber 1977: 15o Wohnungen in Zeltweg fertiggestellt

16.2.1977: Abschlußsitzung der Staatlichen Wirtschaftskommission mit der Feststellung, daß wegen des geringen Kohlevorkommens und wegen hoher und weitersteigender Arbeitsverluste eine Fort-

führung des Bergbaues Fohnsdorf nicht mehr vertretbar ist. Weiters wurde festgestellt, daß eine Versorgung der Fohnsdorfer Dienstnehmer mit Ersatzarbeitsplätzen im Falle der etwa 3 Jahre dauernden Stillegung des Bergbaubetriebes durch die bereits eingeleiteten Maßnahmen gewährleistet erscheint.

4. 4.1977: Beginn der Umschulung von 9o Bergarbeitern auf Metallberufe im Schulungszentrum Fohnsdorf.

9. 5.1977: Baubeginn für den EUMIG-Betrieb (Werkzeug- und Formenbau sowie Kunststoffspritzgießerei) in Fohnsdorf.

23. 5.1977: Baubeginn für 12o Wohnungen in Judenburg (Entwicklungsgesellschaft Aichfeld-Murboden Ges.m.b.H.)

Wenn man von dem üblichen Anhörverfahren absieht, haben die Gemeinden auf die überörtlichen Planungen der Länder und des Bundes keinen direkten Einfluß, obwohl diese entscheidend die örtliche Raumplanung bestimmen, sogar in die Entwicklung einer Gemeinde hemmend eingreifen können. Die Gemeindeautonomie wiederum sichert den Gemeinden für den übrigen Bereich Handlungsfreiheit zu, sie können und sollen sich ihre Entwicklungsziele selbst abstecken. Die negative Auswirkung dieser harten Abgrenzung sind mitunter Kollisionen mit der überörtlichen Planung und den Planungsabsichten der Nachbargemeinden und bei Fehlen des guten Willens zur Zusammenarbeit Fehlplanungen mit zumeist wirtschaftlich nachteiligen Konsequenzen.

Dies tritt naturgemäß umso mehr ein, je dichter ein Gebiet besiedelt ist, je größer die Verflechtungen einer Gemeinde mit ihrer näheren und weiteren Umgebung sind. Eines der vielen Beispiele für die engen Beziehungen zu den Nachbargemeinden ist die Stadt Knittelfeld im oberen Murtal, das sich dort zur größten Ebene der Obersteiermark, dem Aichfeld (12o km^2), weitet. Das Stadtgebiet umfaßt nur 4,53 km^2, so daß Knittelfeld kuriöserweise nach Wien die höchste Einwohnerdichte (3.148 E/km^2) in Österreich aufweist. Die Gemeindegrenzen durchschneiden an zahlreichen Stellen bebaute Gebiete, vier Nachbargemeinden haben Anteil am städtischen Siedlungsraum.

Aus dieser Situation ist es zu erklären, daß hier der Wunsch, ja die Notwendigkeit entstand, die örtliche Raumplanung nicht nur an den Gemeindegrenzen abzustimmen,[1] sondern über-

1) Das Steiermärkische Landesgesetz über die Flächennutzungs- und Bebauungspläne bestimmt als einzige Koordinationsmaßnahme in § 3 (1): "Nachbargemeinden haben ihre Raumplanung an den Gemeindegrenzen aufeinander abzustimmen".

haupt über die Grenzen auszudehnen. Die Verflechtung der Gemeinden Aichfeld-Murboden mit vier Ansiedlungen kleinstädtischen Charakters - Knittelfeld (14.259 E), Judenburg (1o.784 E), Fohnsdorf (11.517 E) Zeltweg 7.34o E)[1] - von denen zwei (Knittelfeld und Judenburg) überdurchschnittliche zentralörtliche Ausstattung aufweisen, ist aber eine derartige, daß man bei Festlegung eines regionalen Planungsraumes konsequenterweise den gesamten geographisch, wirtschaftlich und soziologisch zusammengehörigen Raum einschließen müßte. Als Beckenlandschaft ist er in diesem Fall eindeutig abzugrenzen.

Die Bürgermeister der erwähnten Orte kamen im April 1968 überein, eine gemeinsame Regionalplanung anzustreben und erhielten die Unterstützung durch die Steiermärkische Landesregierung. Die Fachabteilung "Landesplanung" des Landesbauamtes nahm die Abgrenzung des Planungsgebietes vor. Es umfaßt neun Gemeinden im Bezirk Judenburg mit insgesamt rund 6o.ooo Einwöhnern. Das Österreichische Institut für Raumplanung in Wien, das bereits Vorarbeiten geleistet hatte, wurde beratend eingeschaltet und erstellte im Auftrag der "Landesplanung" eine Voruntersuchung des Planungsraumes. Da nun die Initiative einmal von den größeren Gemeinden ausgegangen war, galt es, auch die kleineren für die Mitarbeit zu gewinnen.

Die Bezirkshauptleute erkannten den Wert einer Zusammenarbeit auf Gemeindeebene und ergriffen sogar die Initiative indem sie in Bürgermeisterversammlungen die anfänglichen Vorbehalte gegen befürchtete Eingriffe in die Gemeindeautonomie beseitigen konnten. Darüber hinaus wurden in Interessentenversammlungen Kammern, Gewerbe und Industrie mit mehr oder weniger Erfolg angesprochen.

Es wäre nun einzuwenden, daß Regionalplanungen als Teile der Landesplanung Landessache seien. Schon die Voruntersuchung ergab aber eine solche Fülle von speziellen Problemen dieses Raumes, auf die hier einzugehen nicht der Platz ist, daß deren Untersuchung und Bewältigung weit über die Aufgaben und Möglichkeiten der Fachabteilung "Landesplanung" hinausgehen, stehen doch die regionalen Interessen im Vordergrund. Die vom Österreichischen Institut für Raumplanung vorgeschlagene Disposition sieht im Sinne einer umfassenden Raumplanung vor allem ein Wirtschaftsentwicklungskonzept vor, auf dem der Raumordnungsplan - als Leitbild für die örtlichen Flächennutzungspläne - aufbaut. Die Regionalplanung kann somit überwiegend nur eine Auftragsarbeit eines Expertenteams sein, für die sich das Österreichische Institut für Raumplanung aufgrund der Vorarbeiten anbot.

Als Träger der Regionalplanung mußte eine Organisationsform gefunden werden, deren Aufgabe es ist, die erheblichen Mittel aufzubringen und als Auftraggeber und Partner des Planungsteams stellvertretend für die Mitgliedsgemeinden die "Hausaufgaben" (Beschaffung von Grundlagenmaterial, Erhebungen, Öffentlichkeitsarbeit usw.) durchzuführen. Darüber hinaus aber soll die einmal gebildete Interessengemeinschaft nach Abschluß der Planungsarbeiten weiter bestehen, damit die Regionalplanung nicht nur auf dem Papier bestehen bleibt, sondern die Planungsziele verfolgt werden Flächennutzungspläne und das Wirtschaftskonzept laufend der Entwicklung angepaßt werden.

Während die Gesetzgebung der deutschen Bundesländer und der Bundesrepublik Deutschland mehrere Organisationsformen öffentlich rechtlicher Art (kommunale Arbeitsgemeinschaft, Planungsverband, Planungsgemeinschaft, Landschaftsverband)

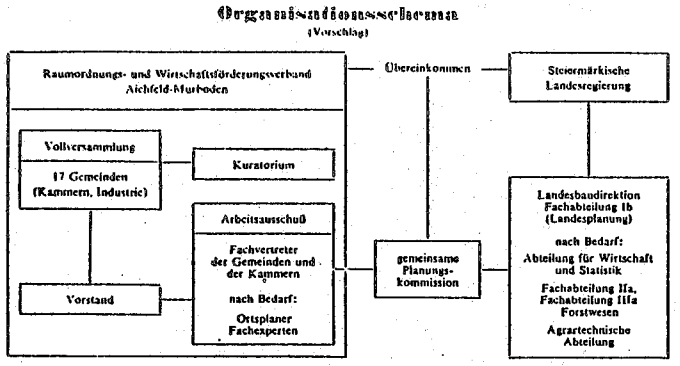
---

1) Einwohnerzahlen 1961.

kennt, die sich für die Erstellung und zum Teil auch für die Durchführung regionaler Planungen eignen, stehen in Österreich derartige Rechtsformen nicht zur Verfügung, sieht man von Zweckverbänden zur Durchführung bestimmter Aufgaben (z.B. Wasserverbände) ab. Somit gibt es zur Zeit in der Steiermark[1] keine Rechtsgrundlage für einen Planungsverband als öffentlich-rechtliche Körperschaft. Es bleibt für die Organisation der interkommunalen Zusammenarbeit nur der Weg der privatrechtlichen Form auf freiwilliger Basis.

Von den möglichen Organisationsformen stehen lediglich der Verein und die Ges.m.b.H. zur Auswahl. Letztere könnte sich als zweckmäßig erweisen, wenn es um die Durchführung von Vorhaben (z.B. Grundaufschließungen, Förderungsmaßnahmen zugunsten Dritter in Form von Darlehen) geht, die von allen beteiligten Körperschaften getragen werden und die gleichzeitig einen größeren Kapitaleinsatz erfordern. Die Gründung einer Ges.m.b.H. würde aber der Entwicklung vorgreifen. Die Abwicklung der Planung, aber selbst die Förderung von Entwicklungsmaßnahmen etwa über einen gemeinsamen Fonds, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit kann durchaus von einem Verein bewältigt werden. Mit der Wahl der Rechtsform Verein ist im übrigen keine Verpflichtung verbunden, diese Bezeichnung auch im Titel zu führen. Im vorliegenden Fall entschloß man sich, durch den etwas langatmigen Vereinsnamen auf die besondere Aufgabe der Wirtschaftsförderung hinzuweisen, obwohl Raumordnung im umfassenden Sinne diese eigentlich schon einschließt. Die Bezeichnung "Verband" aber deutet auf die engere Bindung infolge der eingegangenen - freiwilligen - Verpflichtungen hin.

1) Die Gemeindeordnung in der Steiermark sieht auch keine Gemeindeverbände im Sinne der Bundesverfassung (Artikel 118), die für jede in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde fallende Aufgabe gegründet werden könnten, vor.



Von vornherein war klar, daß die Erstellung einer Verbandsverfassung in Form von Sitzungen keine leichte Aufgabe war, zumal es keinerlei Vorbild gibt. Die Satzungen mußten klare Richtlinien für die Verbandsführung enthalten, die Verpflichtungen der Mitglieder bei Rücksichtnahme auf die völlige Handlungsfreiheit der Mitgliedsgemeinden festlegen und das Mitspracherecht in angemessener Weise verteilen. Es darf hier festgehalten werden, daß es einer anerkennenswerten Kompromißbereitschaft der Beteiligten zu verdanken ist, wenn diese Hürde schließlich genommen werden konnte. Nach Genehmigung durch die Vereinsbehörde konnte der Verband am 13. April 1970 seine Tätigkeit aufnehmen.

Zunächst ist die Mitgliederschaft der Gemeinden dadurch gesichert, daß nur jene Gemeinden in die Planung einbezogen werden können, die Mitglieder sind - mit einer unwesentlichen Ausnahme sind das alle im vorgesehenen Planungsraum. Die ordentliche Mitgliedschaft können weiterhin

die Kammern der gewerblichen Wirtschaft, für Arbeiter und Angestellte, die Kammern für Land- und Forstwirtschaft und für Arbeiter und Angestellte in der Land- und Forstwirtschaft sowie der Österreichische Gewerkschaftsbund und Betriebe und Unternehmungen des Verbandsraumes mit mindestens 3oo Beschäftigten erwerben. Vor allem die mit der Mitgliedschaft verbundenen Beitragsleistungen haben bisher alle Interessenvertretungen abgehalten, dem Verband beizutreten, wenn auch die Bereitschaft zur Mitarbeit, zumindest von den Kammern, bekundet wurde. Es bedarf noch intensiver Aufklärungstätigkeit und - natürlich - greifbarer Erfolge, um der Raumplanung als unentbehrlichem Ordnungsinstrument den ihr gebührenden Platz zu sichern.

Organe des Verbandes sind die Vollversammlung, der Vorstand, die Verbandskontrolle und das im Vereinsgesetz vorgeschriebene Schiedsgericht. Die Einrichtung eines Kuratoriums dient der finanziellen und ideelen Hilfe. Ihm gehören der Landeshauptmann, die Bezirkshauptleute und einige Spitzenpolitiker an. Der Vollversammlung sind alle entscheidenden Beschlüsse vorbehalten.

Dem neungliedrigen Vorstand obliegt die Leitung des Verbandes, ihm zur Seite steht ein Geschäftsführer. Dieser und sein Stellvertreter müssen qualifizierte Beamte des technischen und Verwaltungsdienstes sein, wobei in jeder der beiden Funktionen eine andere Fachrichtung (Techniker, Jurist) vertreten sein muß. Außerdem dürfen sie nicht im gleichen politischen Bezirk beschäftigt sein. In einen Arbeitsausschuß, dem der Geschäftsführer vorsteht, werden nach Bedarf Fachleute berufen; die Bauamtsleiter der Städte gehören ihm automatisch an. Die Verbandsfunktionäre sind somit aufgrund der Wahl und der Satzungen über den ganzen Verbandsraum gestreut, als Sitz des Verbandes wurde die Stadt in der Mitte, nämlich Zeltweg, gewählt.

Die materiellen Mittel des Verbandes werden vornehmlich aufgebracht durch:

a) Grundbeiträge,
b) laufende Mitgliedsbeiträge und
c) Subventionen.

Die sogenannten Grundbeiträge - man könnte sie auch Beitrittsgebühren nennen - müssen die Regionalplanung finanzieren. Das Land Steiermark hat etwa ein Drittel der Kosten für die Regionalplanung als Subvention übernommen, so daß zwei Drittel von den Gemeinden aufgebracht werden müssen, wenn nicht noch weitere Geldquellen, wie Beiträge der Interessenvertretungen (die allerdings auch Beiträge in anderer Form, z.B. durch Beistellung von eigenen Untersuchungsergebnissen, einbringen können) oder fördernder Mitglieder, erschlossen werden können. Die laufenden Mitgliedsbeiträge sollen die Verbandsarbeit finanzieren, deren Kosten relativ gering sind, da die Arbeit von den Funktionären ehrenamtlich, von den Beamten innerhalb ihrer Dienstverpflichtungen geleistet wird.

Unter diesen Umständen konnte die Regionalplanung Aichfeld-Murboden am 8.Oktober 197o an das Österreichische Institut für Raumplanung vergeben werden, nachdem bereits Vorarbeiten abgeschlossen worden sind, unter anderem ein Grundplan 1:1o.ooo hergestellt worden ist.

Die Regionalplanung besteht, wie bereits erwähnt, aus dem Raumordnungsplan und dem Wirtschaftskonzept und läuft in drei Phasen ab:

Phase 1: Erstellung der Planungsvorschläge
Phase 2: Diskussion
Phase 3: Erstellung des Schlußberichtes.

Mit Abschluß der Phase 1 ist im Sommer 1972 zu rechnen.

Voraussetzung ist, daß auch die erforderlichen Sondererhebungen planmäßig ablaufen. Diese umfassen drei komplexe Untersuchungen:

Eine Haushaltsbefragung,

eine Betriebsbefragung,

eine Erhebung des branchenüblichen Lohnniveaus in den Betrieben des Planungsraumes, die nur durch intensive Mitarbeit der Gemeinden und Interessenverbände bewältigt werden können, da sie demoskopische Untersuchungen mit Auswertung durch EDV beinhalten. Bisher wurden von den Gemeinden anläßlich der Personenstandsaufnahme 197o bereits Betriebserhebungen durchgeführt. Im übrigen ist der Zeitpunkt der Planung hinsichtlich der Aktualität der Unterlagen dank der Volkszählung im Mai 1971 günstig. Wann die Regionalplanung abgeschlossen sein wird, hängt von der Dauer der Phase 2 ab, ein Zeitpunkt kann noch nicht abgesehen werden.

Neben der Betreuung der Arbeiten des Österreichischen Institutes für Raumplanung erwachsen dem Verband laufend Aufgaben aus seinen erklärten Zielen:

Förderung der kommunalen Zusammenarbeit,
Zusammenarbeit mit allen nicht dem Verband angehörenden raumwirksamen Kräften, insbesondere Bund und Land,
Beschaffung neuer und Sicherung bestehender Arbeitsplätze,
Maßnahmen zur Förderung des Fremdenverkehrs,
Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung des Raumplanungsgedankens.

Zur Realisierung der Zusammenarbeit mit allen raumwirksamen Kräften sehen die Verbandssatzungen eine außerordentliche Einrichtung vor, nämlich eine gemeinsame Planungskommission, die eine Koordination aller Planungsarbeiten gewährleisten soll. Diese Institution ist derzeit in Gründung. Die Federführung wird bei der Fachabteilung "Landesplanung" des Landesbauamtes liegen.

Die Planungskommission ist, wenn sie wirksam wird, geeignet, die zu Beginn dieses Berichts erwähnten negativen Auswirkungen der Kompetenzabgrenzungen zu überwinden, denn sie soll im weitesten Sinne alle, die an den örtlichen Planungen beteiligt sind, mit den Stellen, die auf die überörtliche Planung Einfluß haben, zusammenführen. Und das ist schließlich die zentrale Aufgabe des Verbandes: Verwaltungsgrenzen überwinden zu helfen, eine Mittlerstellung einzunehmen, koordinierend und lenkend zu wirken nach einem stets aktualisierten Konzept.

(Quelle: LUKAS, W., Der Raumordnungs- und Wirtschaftsförderungsverband Aichfeld-Murboden, in: Österreichische Gemeindezeitung, 37.Jg. (1971) Nr. 3, S 42 - 46).

6.5 Österreichische Bergbauernvereinigung: Von Bauern für Bauern

Beweggründe zur Selbsthilfe

Die Zukunftsaussichten vieler Bergbauern sind unklar. Viele Probleme sind verdeckt und werden nicht offen diskutiert, etwa daß:

- sich im Wandel der Zeit die Funktionen und Aufgaben der Bergbauern ändern und neue Organisationsformen erforderlich sind,
- die Einkommensunterschiede zwischen Bauern sich in schnellem Tempo vergrößern und Bergbauern zu den untersten Einkommensgruppen der Gesellschaft zählen,
- die bestehenden Bauernorganisationen in erster Linie von Parteiinteressen geprägt sind und aus Interessensrücksichten viele Probleme nicht offen diskutieren,
- die Bergbauern selbst viel zu wenig an der Gestaltung ihrer eigenen Politik beteiligt sind,
- es an der organisatorischen Voraussetzung fehlt, neue Möglichkeiten in der Produktion, Vermarktung, überbetrieblichen Zusammenarbeit und sonstige Alternativen aufzuzeigen.

Angesichts dieser Tatsache haben sich Bergbauern aus allen Bundesländern im Jahr 1973/74 versammelt, um die ÖBV zu gründen.

Es sind Bauern, die nicht auf Lösungen warten, sondern neue Ideen und Möglichkeiten sehen und sie selbst verwirklichen wollen.

Bauern, die gleichzeitig unzufrieden sind mit den bestehenden Einrichtungen und realistisch genug, um nicht gleich aufzugeben, wenn Schwierigkeiten auftreten, weil diese Neugründung der ÖBV natürlich Widerstände auslöste und noch immer auslöst.

(Quelle: Österreichische Bergbauernvereinigung, Wir stellen uns vor: Beweggründe, Ziele,Aufbau o.O., o.J., S.5)

Die ÖBV stellt sich vor

1. Gründung:

Die ÖBV - Österreichische Bergbauernvereinigung wurde 1974 von einer Gruppe Bergbauern und Interessenten gegründet.

Sie soll die Bergbauern in den großen gesellschaftlichen Veränderungen, die in den letzten Jahren begonnen haben und derzeit ihre Situation bestimmen, unterstützen.

Schwerpunkt dieser Unterstützung ist die wirtschaftliche und soziale Benachteiligung der Bergbauern infolge ihrer ungünstigen geografischen Lage.

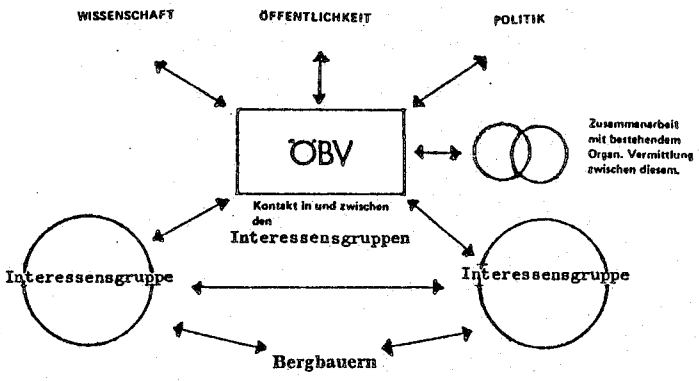
Weiters unterstützt die ÖBV die Bergbauern in ihrem Beitrag zur Erhaltung und Entwicklung des ländlichen Raumes, welche Leistung sie im Interesse der Allgemeinheit erbringen.

Zur Bewältigung aller mit dieser Situation in Zusammenhang stehenden Probleme bedarf es einer gemeinsamen Anstrengung vieler Bergbauern und aller zuständigen Stellen.

Daher will die ÖBV mit allen Organisationen und Institutionen, welche die Interessen der Bergbauern vertreten, zusammenarbeiten und sie gegebenenfalls in ihren Bemühungen unterstützen.

Die ÖBV sieht sich als Vermittlungsstelle für Personen und Gruppen, die neue Lösungsvorschläge für konkrete Probleme erarbeiten und zu verwirklichen versuchen.

Dabei wird der Meinungs- und Erfahrungsaustausch sowie die Zusammenarbeit der Bergbauern in lokalen Interessensgruppen gefördert.



(Quelle: a.a.O. S. 6 f.)

Arbeitsschwerpunkte der ÖBV

Einzelbetrieblich:

- Erstellen von Kalkulationsgrundlagen durch betriebliche Aufzeichnungen.

- Beispielsbetriebe für angepaßte bergbäuerliche Produktionsformen organisieren, z.B. extensive Bewirtschaftungsformen wie Lammfleisch, Jungviehaufzucht u.a.

- Entwicklung neuer bergbauernspezifischer Produkte.

richtiges wirtschaftliches Denken und Handeln.

Überbetrieblich:

- Weiterer Auf- und Ausbau von Betriebshilfs- und Maschinenringen.

- Gemeinsame Gästewerbung für Urlaub am Bauernhof.

- Neuorganisation von Produktion, Verarbeitung und Selbstvermarktung spezifischer Bergbauernprodukte.

- Bedarfsbezogene Forschung unter Beteiligung der Bergbauern.

Neue Einkommen erschließen
Kosten sparen durch Zusammenarbeit und Partnerschaft.

Politische Einflußnahme:

- Entlastung der Bergbauern von den Kosten der Infrastruktur.

- Direktzahlungen für Leistungen, die der Bergbauer für die Allgemeinheit erbringt.

- Nebenerwerbsmöglichkeiten aufzeigen, sichern und bedarfsbezogene Umschulung.

- Einflußnahme auf Weiterentwicklung der Sozialgesetzgebung (Mutterschutz für die Bäurin).

- Laufende Stellungnahmen zum politischen Tagesgeschehen und Öffentlichkeitsarbeit.

Einwirken auf politische Entscheidungen mit Öffentlichkeitsarbeit.

(Quelle: a.a.O. S. 8)

Was haben wir in den ersten vier Jahren gemacht und erreicht

Mobilisierung zur wirtschaftlichen und politischen Selbsthilfe:

- Durch betriebliche Aufzeichnungen wurden Kalkulationsgrundlagen verbessert.

- Durch extensive Betriebe werden neue Formen sinnvoller Bewirtschaftung im Berggebiet aufgezeigt.

- Funktionierende Maschinen- und Betriebshilfsringe im Berggebiet wurden auf- und ausgebaut.

- Wissenschaftliche Forschung und Publikation begleiten die Arbeit (Bochsbichler: Stand und Entwicklungsmöglichkeiten bergbäuerlicher Betriebe, Schiff und Bochsbichler: Die Bergbauern.Analyse einer Randgruppe der Gesellschaft).

- Aufbau der ÖBV-Organisation und ein umfassendes Informations- und Schulungsprogramm für die Mitarbeiter, zur Wahrnehmung der Bergbauerninteressen.

Politische Einflußnahme

- Konsequentes Aufzeigen der inneragrarischen Einkommensdisparität. Daraus folgernd wurde die Notwendigkeit zur Entwicklung einer neuen Einkommenspolitik für Bergbauern aufgezeigt.

- Beteiligung an der Neukonzeption von Gesetzesgrundlagen wie: Berggebiet-Entwicklungsgesetz, Milchmarktregelung u.a.

- In Presse und Fernsehen und durch eigene Rundschreiben wurde zur Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit zum Bergbauernproblem beigetragen.

Was wurde erreicht

- Eine Ermutigung vieler Landwirte zur Selbsthilfe und damit verbunden eine realistischere Einschätzung der politischen Entscheidungsträger und deren Möglichkeiten und Interessen, insbesonders dort, wo Selbsthilfe behindert wird und auf Widerstände stößt.

- Die Anwesenheit der ÖBV löste eine verstärkte Aktivität in bestehenden Organisationen bei Bergbauernfragen aus.

- Die Einkommensunterschiede zwischen Bauern als Grundlage für eine neue Einkommenspolitik für Bergbauern wird zunehmend auch öffentlich anerkannt und bewußt.

- Ein neues Selbstbewußtsein unter den Mitarbeitern entstand, vieles was vorher unbeeinflußbar und als Schicksal galt, wird veränderbar, mehr Freizeit und Freiheit wird verwirklicht.

Die positiven Möglichkeiten des Bergbauernlebens werden im Vergleich zu anderen Lebensformen, z.B. der starken Umweltbelastung in der Stadt, neu erkannt und bewußt.

(Quelle: a.a.O., S. 9 f.)

Arbeitsweise von der Arbeitsgruppe und dem Regionalausschuß

Die Arbeitsgruppe:

Die Arbeitsgruppe will die ungelösten Probleme ihrer Mitglieder aufgreifen, sich dazu eine Meinung bilden, und schließlich gemeinsam mit allen Betroffenen und den zuständigen Organisationen und Stellen eine Lösung herbeiführen.

Die Aktivitäten einer Arbeitsgruppe beginnen meistens damit, daß einige Personen zum Studium und zur Lösung eines bestimmten Problems eine Gruppe bilden.

Beispiele:

- Ein Maschinenring soll auf- oder ausgebaut werden. Dazu bildet sich eine Gruppe, die dieses Vorhaben plant und durchführt.
- Eine andere Gruppe baut einen Gästering auf, wieder eine andere Gruppe trifft sich zum Erfahrungsaustausch über betriebliche Aufzeichnung und Erstellung von Kalkulationsunterlagen.
- Eine Talschaft (abgeschlossenes Gelände) bildet eine Gruppe, um dort die Ziele der ÖBV zu verwirklichen, usw.

Ansatzpunkte der Arbeitsgruppe

Ausgangspunkte sind also die ungelösten Probleme der Bergbauern in der Gegend. (Lücken).
Die Mitarbeiter der Gruppe sind als Bewohner der Gegend meistens selbst Betroffene.

Die Arbeitsgruppe studiert die Situation, daraus ergeben sich Lösungsansätze.

Der Antrieb für die Aktivität ist zunächst die Verwirklichung der eigenen Interessen. Die Arbeitsgruppe bringt die sie interessierenden Probleme in der Gegend in die Diskussion (durch Veranstaltungen u.a.) und ladet offen zur Mitarbeit ein. Dadurch können alle Interessierten mitmachen. Es entsteht eine Gemeinschaftsarbeit durch Selbsthilfe im Gebiet.

Hat eine Arbeitsgruppe für sich in der Gegend ein Problem erfolgreich gelöst, so ist sie der beste Berater für Gruppen, die vor der Lösung ähnlicher Probleme stehen. Diese Praxisexperten werden zur Erfahrungsvermittlung und Unterstützung der Initiativen auch in anderen Gruppen eingesetzt. Sie leisten Hilfe zur Selbsthilfe.
Die Initiativen der Aktiven gehen jedoch vielfach über ihren persönlichen Nutzen hinaus. Sie können nicht ständig Zeit, Mittel und Energie aufwenden, ohne dafür entschädigt zu werden. Dies betrifft vor allem auch die Erfahrungsvermittlung über die eigene Gruppe und Region hinausgehend. Dafür muß die Arbeitsgruppe und die ÖBV Hilfsmittel und Geld mobilisieren.

Leitung der Arbeitsgruppe

Jeder Mitarbeiter ergreift die Initiative und ist für das Gelingen der Arbeit mitverantwortlich. Jedoch ist zur Koordinierung der Initiativen und Vermittlung zwischen den Mitarbeitern ein Koordinator erforderlich:

Seine Aufgaben sind u.a.:

- Die Gruppe einzuberufen,
- den Verlauf von Initiativen und Gesprächen zu leiten

und die Ergebnisse zusammenzufassen,
- die Vermittlung nach außen.

Die Funktion des Koordinators soll jedoch nicht ständig bei einer Person bleiben, sondern wechseln. Jeder Mitarbeiter übt sich in Führungsaufgaben. Damit ist die Arbeitsgruppe nicht von einem "Chef" abhängig.

(Quelle: ÖBV, Fahrplan, a.O., o.J. S. 15 ff.)

Methoden und Strategie

Nicht warten auf Lösungen, jammern oder Erdulden,
sondern selbst die Situation studieren und nicht unnötig investieren und rackern,
sondern organisieren und zusammenarbeiten.
Nicht von der Ereignissen überrumpelt werden,
sondern das regionale Geschehen mitbestimmen.

Damit von bestimmten Problemen Betroffene, also die Bergbauern, ihren eigenen Standpunkt finden können, müssen sie die Zusammenhänge zwischen ihrer Situation und den Interessen aller sonst an der Sache Beteiligten kennen.

Planungsprozesse entstehen in der Politik aber meistens nur auf oberer Ebene. Die Masse der Betroffenen ist an ihnen nicht beteiligt. Sie werden vor fertige Tatsachen gestellt, haben wenig Einblick und kennen die Zusammenhänge nicht.

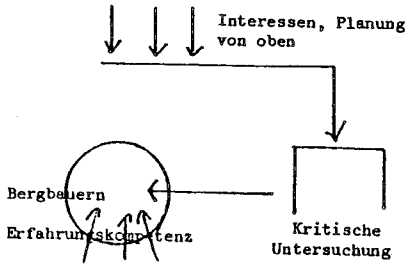
Entscheidend ist daher, daß die Betroffenen selbst aktiv werden und nach ihren Möglichkeiten Lösungsvorschläge erarbeiten und in die Tat umsetzen.

Denn die meisten Probleme sind überhaupt nur durch die Mitarbeit der Betroffenen selbst lösbar. Diese sogenannte "Erfahrungskompetenz" muß mit der meist zu sehr im Vordergrund stehenden "Fachkompetenz" der Fachleute gemeinsam einen Plan entwickeln.

Dieser Ansatz führt zunächst häufig zu Konflikten, legt aber gebundene Energien frei und führt durch kritische Sachbezogenheit zu besseren Lösungen.

Die Interessen und Planungen von oben müssen offen auf den Tisch gelegt werden, damit sie vom Bergbauern sachlich

studiert werden können.



(Quelle: a.a.O., S. 21 ff.)

Die Oberen nicht länger stützen

Bei unserer Tagung wurde die Problematik der Umverteilung noch differenzierter diskutiert. Wir fragten uns, wie und wodurch funktioniert dieses System, wie betrifft das jeden Einzelnen - wir diskutierten die sog. Innenseite der Umverteilung. Bei genauerer Betrachtung funktionieren die Mechanismen der negativen Umverteilung besonders gut dadurch, daß sich die Benachteiligten mißbrauchen lassen.

Das ganze System wirkt wie eine Pyramide, in der jene, die unten sind, die jeweils oberen stützen.

Jeder Einzelne müßte bei sich selbst beginnen, seine Rolle zu überdenken, insbesondere:

1. Bewußtmachen, wo durch Nichtwissen oder ein Verhalten der Nichtbeteiligung ungerechte Mechanismen gestützt bzw. erst ermöglicht werden.

2. Sich zur Wehr setzten gegen den Mißbrauch. Bei der Tagung wurde der Begriff "Querlegen" dafür geprägt - sich nicht mehr für fremde Ziele vor den Karren spannen lassen. Dies ist die moralische Aufgabe eines jeden - und nach christlicher Ethik eine Verpflichtung.

3. Neue Ziele und Leitbilder setzen. Die Lösung kann sicher nicht darin bestehen, daß alle, die jetzt unten sind, "obere" werden können oder sollen, obwohl das irgendwo im Verhalten liegt, da das Leitbild für den Kleinen vielfach der Große ist. Wir brauchen hier neue alternative Leitbilder und Ideale, die sich nicht an den Großen orientieren und die auch nicht die Misere gutheißen. Leitbilder, die auf mehr Zusammenarbeit hinzielen und neue Wege aufzeigen (z.B. Qualität statt Quantität).

Im Ausweg aus der Situation geht es darum, sich seine Ziele selber setzen und nicht vorsetzen lassen. Ein Teilnehmer prägte den Satz: "Die gestohlene Phantasie zurückgewinnen". In diesem Punkt steckt die Frage des Selbstwertes drinnen.

4. Neue Formen der Zusammenarbeit entwickeln. Im Intensivierungswettlauf ist jeder Nachbar ein Konkurrent. Die Überwindung dieses Denkens erleichtert die Entwicklung neuer Gemeinschaftsformen in Produktion und Vermarktung.

   Genauso notwendig ist das Suchen neuer Verbündeter in der Gesellschaft, eine direkte Zusammenarbeit mit den Konsumenten.

5. Neue Produkte und Produktionsmöglichkeiten entwickeln. Angepaßte Spezialprodukte, die für Bergbauern am Steilhang chancengleich sind, müssen in geeigneter Form gekennzeichnet und geschützt werden. Sonst werden ihnen diese Möglichkeiten von Begünstigten wieder weggenommen.

   Eine besondere Herausforderung bedeutet es, diese Spezialprodukte selbst zu verarbeiten und zu vermarkten und dazu geeignete Organisationsformen zu entwickeln, um wertvolle Arbeiten und Zwischenhandelsspannen für die Produzenten zurückzugewinnen.

Der norwegische Friedensforscher Galtung nennt zwei Möglichkeiten, gegen Macht anzukämpfen:

a) Eine Gegenmacht aufstellen
b) sich gegen Macht immun machen, das heißt, sich weigern, Machtempfänger zu sein. Ein Machtsender funktioniert nur, wenn ein Empfänger da ist.

In diesem Sinne gilt die Devise: Sich zur Wehr setzen gegen Mißbrauch und nicht mehr Machtempfänger für fremde Ziele sein.
Oder kürzer: Wer sich nicht wehrt, lebt verkehrt!!

(Quelle: Die Bergbauern Nr. 1o
Jänner 1979 S. 6 f.)

Modelle:

Wir haben es probiert

Mein Name: Johann Felbauer
zu Hause in Bäckengraben 4
4452 Ternberg

geb. 1955, seit 3 Jahren verheiratet
Beruf: Vollerwerbsbauer
Zone II, 39 ha LN,
davon 18 ha Almweide

Bereits während meines Fachschulbesuches war bei uns klar, daß ich den elterlichen Hof zu übernehmen hätte. Nun, dann lernte ich meine Frau kennen. Sie stammt aus einem extremen Bergbauernbetrieb und wollte nichts vom "Bäuerin werden" hören. Also: Keine - oder eine andere - oder keine Landwirtschaft!

Bis dahin wurden bei uns ca. 1o Kühe und 25 - 3o Stück Jungvieh (Ochsen und Kalbinnen) gehalten. Außerdem noch einige Schweine und Hühner.

Da hieß es für 3-4 Leute fleißig arbeiten. Ich habe gelernt: In so einem Fall wird spezialisiert und aufgestockt!

Nach der Übernahme blieben meine Frau und ich als Arbeitskräfte im Betrieb. Das bedeutete: Jeden Tag Stallarbeit, wenig Freizeit, kein Urlaub!

Vor diesen trüben Tatsachen gestellt, mußten wir uns etwas einfallen lassen. NOT MACHT ERFINDERISCH!

Mein Name: Josef Großteßner
zu Hause in Schweinsegg 17
4452 Ternberg
geboren 1952, ledig
Beruf: Vollerwerbsbauer
Zone II, 15,5 ha LN

Mit 22 Jahren übernahm ich den elterlichen Hof (plötzlicher Tod meines Vaters), der bisher als Familienbetrieb geführt wurde. Ich überlegte, wie meine berufliche Zukunft aussehen sollte. Durch die Heirat meiner Schwester blieb ich als einzige Arbeitskraft übrig.

Im Familienbetrieb betreuten wir 1o Kühe, 1o-15 Stück Jungvieh in einem "arbeitsintensiven" Stall.

Nach längerem Abwägen entschloß ich mich zur Spezialisierung auf 2o Milchkühe - mit dem Ziel, Vollerwerbsbauer zu bleiben!

Aufgrund dieser Entscheidung mußte ich meinen Vierkanter umkrempeln. Ein neuer Kuhstall mit Jauchengrube und Fahrsilo wurde errichtet.

Um die Kosten niedrig zu halten, machte ich die meiste Arbeit selbst. Nach einem Jahr wurde mir bewußt, wie wenig Freizeit ich hatte (täglich Stallarbeit).
IMMER ALLEIN ARBEITEN WURDE MIR ZU FAD!

Da wir uns seit der Schulzeit kannten und bereits bei der Katholischen Jugend mitsammen gearbeitet und diskutiert hatten, kamen wir auch nach dieser Zeit öfter über unsere Sorgen und Probleme ins Gespräch; in diesen Gesprächen reifte der Plan, gemeinsame Sache zu machen!

In einem Heft der Zeitschrift "TOP AGRAR" entdeckten wir einen Artikel, der Wasser auf unsere Mühlen war: In Deutschland praktizierten zwei junge Bauern bereits einige Jahre einen Gemeinschaftsbetrieb.

Durch diesen Artikel gestärkt, fuhren wir voller Hoffnungen zu unserer zuständigen Landeslandwirtschaftskammer. Der Betriebswirtschafter hatte auch nichts dagegen, doch aus den Auskünften des Rechtsberaters mußten wir entnehmen, daß unser Plan angesichts der steuerlichen Probleme nicht durchführbar sei.
Sehr enttäuscht fuhren wir nach Hause.
Da war allerdings noch etwas! Durch die Vermittlung der ÖBV-Geschäftsführung bekamen wir einen Gesprächstermin mit dem Rechtsberater des Landwirtschaftsministeriums, Dr. Erich Klusemann.

Nach diesem Gespräch erschien das schier Unmögliche wieder möglich: Es wurde uns erklärt, daß unser Plan nach Recht und Gesetz ohne weiteres durchführbar sei.

Wieder zu Hause, setzten wir uns zusammen und machten einen Vertragsentwurf. Diesen schickten wir mit der Bitte um Stellungnahme an den Rechtsberater nach Wien. Der Entwurf kam ohne wesentliche Einwendungen wieder zurück.
Der Spießrutenlauf zur Gründung war zu Ende!

Am 1. Mai 1977 unterzeichneten wir beide den Vertrag zur GRÜNDUNG der "BETRIEBSGEMEINSCHAFT FELBAUER - GROSSTESSNER" Gesellschaft bürgerlichen Rechts.

Auch die Ehegattin Anni erklärte durch ihre Unterschrift ihr Einverständnis zur Gründung der Betriebsgemeinschaft (BG).

Einige wichtige Punkte aus diesem Vertrag:

Die Betriebsinhaber stellen Grund und Kapital, Maschinen und Gebäude der Betriebsgemeinschaft (BG) zur Nutzung zur Verfügung. Die forstliche Fläche ist davon ausgenommen.

Jeder Gesellschafter muß gleich viel Arbeit leisten und bekommt dafür vom gemeinsamen Betriebskonto monatlich derzeit S 5.000,- als "Lohn" ausbezahlt (Sozialversicherungsbeiträge werden vom Betriebseinkommen bezahlt). Durch die hohen Kapitalkosten für unsere Investitionen muß vorerst der Barlohn etwas zurückstehen.

URLAUB UND FREIZEIT - sind die HAUPTMOTIVE.

Jedem Gesellschafter stehen 4 Wochen Urlaub zu. Diese sind zu nützen, um die Gesundheit zu erhalten und sich zu kräftigen. Zur Zeit von Arbeitsspitzen kann natürlich keine geregelte Freizeit in Anspruch genommen werden.
Ein Beispiel: Großteßner besuchte heuer von Jänner bis März die Katholische Sozialakademie.
Die Freizeit haben wir so geregelt:
Normalerweise wird alle 2 Monate bei der Stallarbeit abgewechselt. Im Sommer macht einer die Melkarbeit und der andere bringt das Grünfutter. An Sonn- und Feiertagen fällt dies auch dem zu, der melkt. Die folgenden 2 Monate geschieht das umgekehrt.

Im Winter macht einer die ganze Stallarbeit allein, beim nächsten "Schichtwechsel" fällt dies dem anderen zu.

Bei Krankheit und Arbeitsunfähigkeit muß jeweils der andere einspringen.

Kündigungsmöglichkeit:

Wegen der Investitionen läuft erst einmal der Vertrag für fünf Jahre. Danach ist die Auflösung bei 2 Jahre vorausgehender Kündigung möglich. - Vorgesehen ist es aber nicht!

Wenn wir etwas vorhaben, sind gemeinsame Beschlüsse notwendig. Wir sehen das als Vorteil gegenüber dem Einzelbetrieb: Man muß betriebliche Entscheidungen nicht ganz alleine tragen und hat einen Partner, der davon genausoviel versteht!

Allerdings, wichtiger als der detaillierteste Vertrag ist der Geist und die Kooperationsbereitschaft, gespeist vom Wissen, damit nicht nur von der Arbeit etwas entlastet zu werden, sondern auch durch gemeinsames Bewirtschaften der vergrößerten Einheiten finanziell besser zu fahren; also hauptsächlich Senkung der Festkosten pro Einheit!

UND DAS, OHNE UNSERE BÄUERLICHE IDENTITÄT AUFGEBEN ZU MÜSSEN.
WIR KÖNNEN FESTSTELLEN, DASS DIES FÜR UNSERE PROBLEME EINE GUT BRAUCHBARE LÖSUNG IST!

(Quelle: Die Bergbauern, Nr. 8, Dezember 78)

Tauernlammvermarktung

Die Tauernlammvermarktung reg.Gen.mbH stellt sich vor:

Rund 3o Bergbauern beschäftigen sich in Salzburg vorwiegend mit Lamm- und Schafhaltung.

Was organisiert nun die Tauernlamm-Verwertungsgenossenschaft für ihre Mitglieder und Kunden?

1. Die Verarbeitung und Vermarktung des Lammfleisches.

   Die Mitglieder melden es dem Geschäftsführer, wenn sie Lämmer verkaufen wollen. Diese Lämmer werden zu einer Sammelstelle gebracht, gewogen und auf ihre Schlachtreife überprüft. Die schlachtreifen Lämmer werden alle 14 Tage zu einem Metzger gebracht, der sie gegen Bezahlung schlachtet. Die Aufteilung und Verarbeitung der Lämmer wird von einem Mitglied, der gelernter Metzger ist, durchgeführt. Anschließend wird das Lammfleisch zu den Kunden gebracht. Es werden nur so viele Lämmer geschlachtet wie bestellt wurden. Das heißt, daß das Lammfleisch immer frisch ist und wir kein Kühlhaus brauchen. Zum Transport des Lammfleisches wird aber ein Kühlwagen notwendig sein. Unsere Kunden sind in erster Linie Hausfrauen und Gasthöfe.

2. Betriebsmittelvertrieb

   um den Schafhalter an den Vorteilen des Großeinkaufs zu beteiligen (Schafzaun, Kraftfutter, Tierpflegegeräte)

3. Gesundheitspflegedienst

Aufbau eines Gesundheitspflegedienstes unter tierärztlicher Überwachung (Parasitenbekämpfung und Klauenpflege)

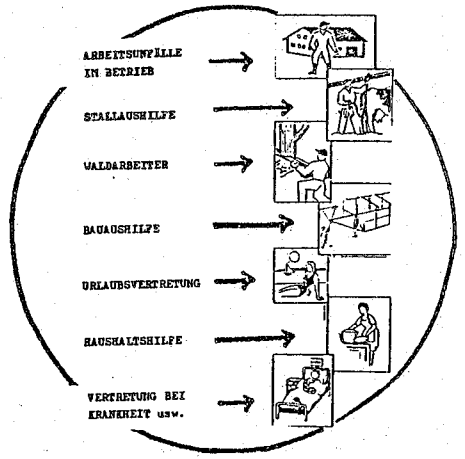
4. Organisation einer Almgemeinschaft

Eine von der Brache gefährdete Almregion wird und wurde mittels Schafalpung bewirtschaftet.
Zweck: Die Sömmerung der Mutterschafe und die Erzeugung von hochwertigen "Tauernlämmern" sowie die Erhaltung der Hochgebirgsalm.

Der satzungsmäßige Auftrag der Genossenschaft hat zum Ziel, die Kulturlandschaft der Salzburger Bergregionen mit Schafhaltung für den Erholungs- und Fremdenverkehr zu erhalten, die breite Eigentumsstreuung von Grund und Boden zu praktizieren und zu fördern.

(Quelle: Es geht auch anders. Bergbauern gehen neue Wege, suchen neue Verbündete, Ausstellungskatalog März 1979, S. 35)

BETRIEBSHILFE



ERMÖGLICHT EINE AUSHILFE IN HAUS UND HOF.

Erfahrungsbericht

Ich arbeite seit fünf Jahren als Geschäftsführer im Maschinen- und Betriebshilfsring. Viele Personen und Institutionen wollten und wollen diese Selbsthilfeorganisation verhindern und verniedlichen. Den größten Erfolg damit haben jene, die sagen, der Maschinenring wäre notwendig, diesen dann aber so verworren erklären, daß der Bauer sagt, daß er da nicht mitmacht.

Unser Maschinenring liegt in einem Gebiet, in dem die bäuerlichen Betriebe von extrem steil und klein bis zu Großbauern (nicht selten 4o - 1ooo ha und 8o - 1oo Stk. Vieh) reichen.

Beispiel: Der eine Bauer füttert 2o Stk. Vieh und hat 15 ha steile Wiesen, sein Nachbar (6oo m entfernt) 1oo Stk. Vieh bei 5o ha ebener Wiesen. Wer in dieser Gemeinde den Ton angibt, (wer bei Versammlungen redet und Vorschläge macht) ist klar. Ausnahmen bestätigen die Regel.

Die Untertänigkeit der Berg- und Kleinbauern gegenüber der Agrarbürokratie ist auch sehr groß. Das heißt, es kommt sehr selten einer auf die Idee, sich über den bekannten Referenten- und Informantenkreis hinaus zu informieren. Meine Arbeit war und ist es, die Bauern über die Funktion des Maschinenrings zu informieren, so daß sie selbst ihren Vorteil aus dieser Organisation erkennen können.
Dabei ergeben sich für die Berg- und Kleinbauern folgende Schwierigkeiten:

1. Zeit: Die Bergbauern lösen ihre Probleme vorwiegend dadurch, daß sie mehr und mehr arbeiten, somit bleibt keine Zeit für Information, zum Denken, für politische Aktivitäten.

2. Es sind vorwiegendjunge Bauern, mit denen man sich über den Maschinenring unterhalten kann, aber diese sind oft noch nicht selbst Betriebsinhaber.
   Nicht selten sind drei Generationen am Hof, wobei der Altbauer mit 75 Jahren noch Besitzer der Landwirtschaft ist, der "Bua" mit 48 Jahren auf die Hofübergabe wartet und sein Sohn mit 25 Jahren aufgrund seiner Information am Hof etwas ändern will. Wie soll das gehen?

3. Das ist sicherlich nicht etwas, das typisch für Bergbauern wäre, aber es ist eben genauso wie in der übrigen Gesellschaft vorhanden:
   Das Warten auf Lösungen von Oben (wird von der Agrarbürokratie stark gefördert).

Erfahrung mit traditionellen Organisationsstrukturen:

Unsere Landwirtschaftsorganisationen sind gewachsen und gewachsen und wir Bauern sind Produzenten landwirtschaftlicher Rohprodukte geworden. Der Meinungs- und Informationsaustausch in diesen Organisationen geht von oben nach unten. Wenn sich nun bei der Basis etwas organisiert, (Maschinenring, Direktvermarktung von Landwirtschaftsprodukten usw.) dann geht es los: Warum wurde nicht gefragt, was steht dahinter, wer bezahlt euch, so lauten dann die Fragen von diesen Herren.

Umgekehrt haben wir im Maschinenring heute schon das Problem, daß einige Vorstandsmitglieder sagen "der Obmann und der Geschäftsführer" werden es schon richten.

Es sind aber immer im wesentlichen die drei Probleme, die zu der Situation führen:

1. Seine Probleme mit individueller Mehrarbeit lösen wollen, daher keine Zeit für Kooperation.

2. Keine Zuständigkeit - Familienabhängigkeit.
(Was interessiert einen 75-jährigen Besitzer einer Landwirtschaft schon, was in der Genossenschaft los ist; wie soll ein "Bauer", der noch nicht Betriebsführer ist, bei der Genossenschaft etwas kritisch sagen oder sehen).

3. Warten bis "die da oben" etwas ändern.

Die traditionellen Organisationen können aufgrund ihrer Struktur diese Probleme gar nicht erkennen und daher auch nicht die Ursachen beheben. Neue Organisationen, die von der Basis gegründet werden, werden zuerst bekämpft und dann in die bestehenden Organisationen "eingebunden", was noch viel schlimmer ist (siehe Maschinenringe in Österreich, die zwar nicht bürokratisch, auch nicht unüberschaubar, aber doch "angebunden" sind).

Der Bergland-Aktions-Fonds

Die Gesellschaft erkennt zunehmend die Bedeutung der Berggebiete und die Bedrohung ihrer Lebensfähigkeit durch Entsiedelung einerseits und Überbelastung einzelner Regionen andererseits.

Die bisher entwickelten staatlichen Mittel und Maßnahmen, die zur Förderung der Berggebiete und der Bergbauern eingesetzt werden (Direktzahlungen, Infrastrukturausbau und regionale Wirtschaftspolitik) sind nicht ausreichend und müssen durch weitere Dimensionen ergänzt werden:

- Förderung von regionalen, selbstorganisierten wirtschaftlichen Alternativen zur Stärkung der regionalen Autonomie.

- Unterstützung aller Versuche, die Wertschöpfung der Berggebiete durch Verwendung vorhandener Rohstoffe, Nutzung alternativer Energieformen, den sparsamen Einsatz von Investitions- und Betriebsmitteln und Selbstorganisation der Vermarktung zu erhöhen.

- Mobilisierung der betroffenen Bergbevölkerung für die Ziele einer alternativen Entwicklung der Berggebiete und als Träger konkreter Projekte.

- Einbeziehung der Städter und aller anderen interessierten Menschen in die aktive Beteiligung an den neuen Wegen zur Förderung der Berggebiete.

Folgende Projekte laufen bereits:

- Erprobung und gemeinschaftliche Nutzung der Energie aus Biomasse

  Entwicklung einer Modellanlage im Mühlviertel mit dem

Ziel, eine einfache, selbstorganisierbare und regionalen Verhältnissen angemessene Technologie zu erproben und die Biogastechnik für die Bergbauern nutzbar zu machen.

- Weiterführung der Informationsarbeit

Die von der Österreichischen Bergbauernvereinigung in ihrer Zeitung "Die Bergbauern" und der Ausstellung "Es geht auch anders" begonnene alternative Informationsarbeit soll verstärkt fortgesetzt werden. Insbesondere sollte es ermöglicht werden, daß die Ausstellung in vielen Regionen Österreichs gezeigt wird.

- Die Tauernlamm-Genossenschaft

Aufbau einer gemeinschaftlichen Erzeugung und Vermarktung von Lammfleisch als eine wichtige Möglichkeit einer den bergbäuerlichen Verhältnissen angepaßten Produktion.

Folgende Projekte sind geplant:

(Auswahl)

- Aufbau gemeinschaftlicher Erzeugung und Vermarktung biologischer Produkte.

- Ausdehnung der Tauernlamm-Genossenschaft auf die Erzeugung und Vermarktung von Schafwollprodukten.

- Verhinderung des Baus von ausländischen Großappartement-Projekten.

- Die Informationskampagne über die negativen Auswirkungen von Großtechnologien in der Forstwirtschaft mit dem Ziele der Rückgewinnung dieser Tätigkeiten für die Bergbauern.

- Entwicklung und Förderung neuer Kulturprogramme und neuer Formen des Fremdenverkehrs.

6.6 Modellprojekt Gemeinwesenarbeit in Schönau (Mühlviertel)

1. Zur Person des Gemeinwesenarbeiters

- Parteiunabhängigkeit
- Weder vom Ministerium noch von der Gemeinde angestellt
- Trägerschaft (Anstellung) durch einen zu gründenden Verein
- mindestens 2 Personen bzw. Team, in dem beide Geschlechter vertreten sein sollten,
- Voraussetzung: einschlägiges, breites Fachwissen, Diskretion.

2. Vorbereitende Arbeiten

- Aufbau einer Gruppe von aktiven Gemeindemitgliedern, die die Gemeinwesenarbeiter unterstützt
- Vorbereitung der Bevölkerung zur Schaffung einer Vertrauensbasis

3. Zeitdauer: mindestens 3 Jahre, wovon ein halbes Jahr als Vorbereitungs- und Einführungszeit zu veranschlagen wäre.

4. Einzugsbereich: Zuständigkeit - im Sinne einer effektiven Arbeit - möglichst nur für die Gemeindegebiete

5. Arbeitsbereiche:

- Festlegung der Aufgaben in erster Linie durch die Bevölkerung nach theoretischer Vorarbeit und Vorschlägen von seiten der Wissenschaft (unter Verwendung des durchgeführten Projektes als Arbeitsunterlage)
- genaue Definition des Arbeitsbereiches, um eine Überprüfung des Erfolges zu ermöglichen

- Verkürzung des bürokratischen Weges: genaue Bezeichnung und Auskunft über für bestimmte Probleme zuständige Stellen; in gewissen Fällen Begleitung (Übernahme) bei (von) Behördenwegen etc.; Heranführung von Beratern etc. zu Bedürftigen - Beratung an Ort und Stelle
- (Nach Möglichkeit persönliche) Information jedes einzelnen Haushaltes über in Frage kommende Unterstützungsmöglichkeiten
- Rückmeldung von Anregungen und Kritik aus der Bevölkerung an die zuständigen Stellen
- Aufrechterhaltung des Kontaktes zur Gesamtbevölkerung und deren Eigeninitiative durch öffentliche Diskussionsveranstaltungen.

GWA als Konsequenz, die aus der beschränkten Tauglichkeit von Sozialindikatoren für regionale Strukturplanungen zu ziehen ist

Das Konzept, das Armut als Produkt eines bestimmen Sozialsystems ansieht und das dazu führt, Verursachungsfaktoren auch im jeweiligen konkreten örtlich abgrenzbaren Sozialbereich aufzusuchen, führte zur Frage der adäquaten Sozialindikatoren, die Armut und Armutsgefährdung anzeigen können.

Um die Informationen, die man durch Sozialindikatoren im Kampf gegen die Armut erhalten kann, möglichst effektiv in politisches Handeln umzusetzen, bedarf es einer Ergänzung durch Erfahrungswerte, die aus der praktischen Arbeit mit den Einwohnern eines gefährdeten Gebietes gewonnen werden können.

Mittels Indikatoren können zwar gefährdete Gebiete ausfindig gemacht werden, aber für eine Veränderung dieser Situation, die nur über die aktive Teilnahme jedes Einzelnen zu erreichen ist, können sie nichts beitragen und zwar aus folgenden Gründen:

1) Die Beschreibung struktureller Schwächen durch Indikatoren läßt keine direkten Schlüsse auf die Häufigkeit unerträglicher individueller Situationen zu, die durch eine Kumulation von Benachteiligungen zustandegekommen sind. Die Wertigkeit dessen, was ein Indikator als Mangel anzeigt, kann nicht immer von einer von Planern vorgegebenen Norm abgeleitet werden. Die Bewertung eines Indikatorwertes muß auch von der oft grundverschiedenen Sichtweise der dort ansässigen Bevölkerung und der spezifischen strukturellen Verwobenheit abhängen.

2) Die Beschreibung der akkumulierten indiyiduellen Be-

nachteiligung durch Indikatoren ist wegen der Datenlage nur beschränkt möglich.

3) Die durch Indikatoren bestimmbaren statistischen Zusammenhänge können nur ein Wegweiser sein, Vermutungen über die tatsächlichen Verursachungsketten aufzustellen. Ein tieferes Verständnis der Prozesse, die zu Benachteiligung und Armut führen, kann nur im intensiven persönlichen Kontakt mit den Betroffenen durch Fallanalysen und Falldiagnosen gewonnen werden.

4) Die Identifizierung einzelner Betroffener ist mittels Indikatoren schwierig, da hier Probleme des Datenschutzes und der Anonymität auftreten.

5) Auch wenn ein Aufsuchen einzelner Betroffener mittels Indikatoren möglich wäre, würde eine Konzentration von Maßnahmen auf diese Personen diese zusätzlich stigmatisieren und die tatsächlichen Ursachen für die negative Entwicklung blieben weitgehend unangetastet.

Diese Gründe machen nochmals deutlich, daß für eine integrative soziale Strukturplanung über die Verwendung spezieller Armutsindikatoren hinaus eine Basisarbeit im Gemeinwesen erforderlich ist.

Erfahrungen aus einer Aktionsforschung des Europäischen Zentrums für soziale Wohlfahrt zum Thema "Maßnahmen im Kampf gegen die Armut - die Sicht der Betroffenen", die in einem ländlichen Gebiet (Schönau O.Ö.) durchgeführt wurde:

Wir, das Forschungsteam des Zentrums, bemühten uns durch längeren Aufenthalt in der Gemeinde (Schönau), durch das Herstellen von Vertrauensbeziehungen und durch lange Gespräche und öffentliche Diskussionen (Wien und Schönau) die Betroffenen selbst zu Wort kommen und die eigene Lebenssituation beschreiben zu lassen.
Mittels Tiefeninterviews, Diskussionsprotokollen und Videoaufzeichnungen dokumentierten und qualifizierten wir, was es heißt "arm zu sein in Österreich":

Schwer darstellbar ist die Betroffenheit, die einen erfaßt, wenn man in den Lebensbereich der Armen tritt. Die Enge wird spürbar, auch das Ausweglose der Situation, der Druck, unter dem arme Menschen leben, das angestrengte Leben, das sie führen. Wir fanden oft kaum Platz, um uns für die notwendigen Gespräche (Tiefeninterviews) niederzulassen.
Wenn z.B. 11 Kinder und 3 Erwachsene sich gleichzeitig in einem Küchenwohnraum aufhalten, vollgepfropft mit altem zerschlissenem aber notwendigem Mobiliar, die Kinder während der Befragung abends dort eingeschlafen, wo sie gerade sitzen oder liegen (3 davon in einem engen Kindergitterbett).

Dieser depressiven Stimmung steht die Offenheit der Betroffenen gegenüber, die Bereitschaft über sich und die Familie, den Lebensweg, die Schwierigkeiten, über die großen und kleinen Belastungen Auskunft zu geben. Sie halten es für wichtig "...das denen da oben", "den oberen Zehntausend" vor Augen zu führen, wie sie die Benachteilig-

ten leben müssen, erwarten sich allerdings nicht zuviel von den Forschungsprojekten. Eher ist noch die Angst da, "...na hoffentlich wird's nicht schlimma." Denn vorstellbar ist für sie auch noch eine schlimmere Situation. Ganz arm ist für sie jemand, der kein Dach mehr über dem Kopf hat, keine notwendige Kleidung, ständig hungert und bettelt.

Wir sind uns selbstverständlich der Subjektivität der Selbstdarstellungen bewußt. Andererseits stellt diese Beschreibung der Fälle genau die Situation der Armen und überwiegend Ausgeschlossenen dar. So wie die Armen also ihre Situation selbst sehen. Meist auf sich allein oder maximal auf ihre Kernfamilie angewiesen, als Einzelkämpfende und um psychischen und sozialen Halt bemüht: "...es muß schon irgendwie gehen", "...wir schaffen es schon irgendwie". Die anderen haben oft wenig Verständnis: "I moa wems schlecht geht, der is selbst schuld".

Überwiegend ist oft auch das Gefühl der Rechtlosigkeit, Bürger letzter Klasse zu sein "... man kommt sich vor wie der letzte Dreck" (als Bittsteller am Amt), mit oktroierter Anspruchslosigkeit "das interessiert doch keinen, wie es uns geht".

Im Vergleich zu anderen Forschungsprojekten sind wir einen Schritt weitergegangen, im Sinne der Aktionsforschung an den Selbsthilfebestrebungen (mit Unterstützung von Videoeinsatz) des Gemeinwesens mitzuarbeiten und einen Forderungskatalog mit dem von Armen gewünschten Maßnahmen zu erstellen, der einerseits wichtige neue Anregungen beinhaltet, andererseits Verbesserungsvorschläge zu bestehenden Maßnahmen bringt.

Hilfe zur Selbsthilfe:
In der öffentlichen Diskussion innerhalb einer ländlichen Gemeinde forderten uns die ca. 1oo Anwesenden auf, den Politikern aus den verschiedenen Ministerien (Landwirtschaft, soziale Verwaltung) in Wien mitzuteilen, daß sie mit ihnen persönlich über die Situation in der Gemeinde diskutieren wollen. Weiters fanden sich ein Dutzend Leute aus der Gemeinde bereit, verschiedene Arbeitskreise und -gruppen zu bilden, welche die Selbsthilfe innerhalb des Gebietes anregen sollten. "...ob sich bei uns was ändert, hängt aber nicht von den Untersuchungsergebnissen und den Ministerien ab, sondern (wie immer wieder betont wurde) zum Großteil von uns selbst. Nur wenn wir über diese Probleme gemeinsam weiterdenken, weiterreden und initiativ werden, etwas tun, können wir unsere Situation wirklich verbessern."

Gemeinde-Ombudsmann:
Ein weiterer Vorschlag war die Installierung eines Gemeindeombudsmannes, dessen Aufgaben wie folgt definiert werden: "... daß einer da sein müßte, der über Sozialmaßnahmen informiert ist, der aber auch Zeit hat zu den Familien hinzugehen. Einer, der von sich aus informiert und seine Hilfe anbietet". Diese Person müßte auch mit Behörden und Ämtern umgehen können, sowie eine rechtliche Ausbildung haben. Der Diktion nach entspricht das genau dem sozialarbeiterischen Konzept von Gemeinwesenarbeit. Aus Vorschlägen dieser Art ist ersichtlich, daß die Betroffenen sehr genau wissen, welche Formen der Unterstützung sie selbst benötigen und bereit sind aktiv mitzuwirken, um Veränderungen herbeizuführen, wenn sie das Gefühl haben, bei Maßnahmen, die sie selbst betreffen, mitreden und mitentscheiden zu können.

Eine neue Sichtweise von Armut müßte dazu führen, zusätzlich neue qualitative Hilfen anzubieten, vor allem in Richtung auf persönliche soziale Betreuung. Beratung und

Hilfeleistung, nicht nur des Individuums, sondern auch seiner Bezugsgruppe und des umgebenden Gemeinwesens. Das darf sicher nicht dazu führen, daß die am meisten Betroffenen nun weniger quantitative materielle Hilfen erhalten (siehe z.B. die Kürzung der Sozialhilferichtsätze im vergangenen Jahr), denn in einer materiell, nicht abgesicherten Situation ist jede qualitative Hilfe unwirksam. Das Problem des Aufwandes an materieller Hilfe kann nur durch eine bessere Umverteilung innerhalb des Sozialstaates gelöst werden und ist somit Gegenstand der Sozialpolitik. Es geht also darum, eine optimale Verbindung von quantitativen und qualitativen Hilfen herzustellen, die getrennt angewandt wenig zielführend sind.

Von eminenter Bedeutung für die Entwicklung von zielführenden Maßnahmen im Kampf gegen die Armut wird es sein, das weitgehend brachliegende Potential an persönlichem und sozialem Engagement des Bürgers zu fördern.

Alle diese Erfahrungen und Ergebnisse weisen darauf hin, daß das bestehende System sozialer Maßnahmen nicht ausreichend ist, Armut wirksam zu bekämpfen, und daß neue Wege beschritten werden müssen.

In diesem Sinne ist auch die Forderung nach Gemeinwesenarbeit zu verstehen:

Die Durchführung und Evaluierung von 2 Modellprojekten (städtisches und ländliches Gebiet), die als wissenschaftlich erprobte Experimente laufen sollen und echt innovatorischen Charakter für das österreichische Wohlfahrtssystem aufzeigen, wo im Maßnahmensystem umfassendere Strukturplanungen anzusetzen hätten.

Die wissenschaftliche Begleitung der Modellprojekte garantiert auch, daß Erfahrungen, die bei dieser Gemeinwesen-

4) Der Gemeinwesenarbeiter hat jene Lücken und Mängel im Wohlfahrtssystem (Sozialleistungen und soziale Dienstleistungen) aufzuspüren, die zu Lasten der ohnedies bereits Benachteiligten gehen. Jenen Menschen, die von solchen Lücken und Mängeln betroffen sind, hat er zu ihrem Recht zu verhelfen und jenen, die auf politischer und verwaltungsmäßiger Entscheidungsebene dafür zuständig sind, hat er festgestellte Lücken und Mängel bekanntzugeben und Reformvorstellungen der Betroffenen zu übermitteln.

5) GWA bekommt durch die erwähnten Spezifikationen eine Funktion, die nicht mit gut organisierten sozialen Diensten, Selbsthilfe oder Nachbarschaftshilfe verwechselt oder gleichgesetzt werden darf.

arbeit gemacht wurden, für eine spätere Verbreitung solcher Modelle nutzbringend vermittelt werden können. Aufgrund der Lehren, die aus diesen Experimenten gezogen werden, wird es möglich sein für eine erweiterte Anwendung Handlungsanweisungen und Schulungen für Praktiker in Gemeinwesenarbeit und regionaler Strukturplanung zu gewinnen. Darüber hinaus bietet eine phasenweise Evaluierung und Überprüfung der Erreichung von Zwischenzielen die Gewähr, daß die vorhandenen Mittel optimal verwendet werden können.

Fassen wir die wichtigsten Funktionen von Gemeinwesenarbeit im Kampf gegen die Armut zusammen:

1) Der Gemeinwesenarbeiter steht außerhalb der Wohlfahrtsinstitutionen und der Gebietskörperschaften und kann sich daher als unabhängiger Ombudsmann für die Rechte der Benachteiligten direkt - ohne Beeinflussung durch Verbandsinteressen - einsetzen.

2) Er arbeitet in einem kleinräumigen, relativ überschaubaren Gebiet, ist in die Lebensgewohnheiten integriert und kann die Betroffenen direkt aufsuchen (suchen und persönlichen Kontakt herstellen), ohne dabei jedoch die Stigmatisierung derselben als Klienten zu bewirken, da er sich ja auch präventiv für die Beseitigung von Zuständen einsetzt, die jedes Mitglied der Gemeinschaft bei Eintritt von unerwarteten Ereignissen (Unglücksfällen) in eine Notlage versetzen würde.

3) Durch die Förderung der besonders Benachteiligten unter Einbeziehung der Nachbarschaft kann es der GWA gelingen, gegen Nachteile und Unterprivilegierung, die sich aus regionaler wie sozialer Randlage ergeben, anzukämpfen und Defizite im Sinne von mehr Chancengleichheit zu kompensieren. (Funktion der Randlagenkompensation).

6.7 "Integrale Sozialarbeit": Modell Hupfau

Seit 1972 wird auf einem alten Bauerngut in der Hupfau, nahe bei Wels, Sozialarbeit betrieben. Von der öffentlichen Wohlfahrt aufgegebene und nach deren Kriterien eher "hoffnungslose Fälle" werden hier im Rahmen einer Wohn- und Arbeitsgemeinschaft aufgenommen und betreut.

Von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet wird damit ein Projekt realisiert, für das die Initiatoren die Kurzformel "Integrale Sozialarbeit" geprägt haben und das keinem bestimmten Zweig herkömmlicher Sozialarbeit zugeordnet werden kann.

Der Umstand, daß sich die 1o-köpfige Initiativgruppe weder festlegt, noch festlegen lassen will, verursacht beim außenstehenden Beobachter zunächst Kopfzerbrechen und läßt sie bei den zuständigen Behörden suspekt erscheinen, schafft aber andererseits den Freiraum, der diesen gleichsam als Konglomerat aus Einzelfallhilfe, Gruppen- und Gemeinwesenarbeit zu verstehenden Versuch am Leben erhält.

Begonnen hat eigentlich alles zur Zeit der Jugend- und Studentenbewegung in den späten 6oer-Jahren, nachdem der Versuch, ein Heim für etwa 8o strafentlassene und unter Bewährungshilfe stehende Jugendliche in Wien-Geblergasse auf Selbstverwaltungsbasis zu führen, mangels behördlichen Interesses gescheitert war. Nach Schließung dieses Heimes waren - gleichsam über Nacht - alle Jugendlichen unterstandslos und die beiden Heimleiter, Erich Pateisky und Stefan Böning (heute informelle Hupfau-Chefs), gekündigt. Gemeinsam versuchte man zunächst durch Interventionen bei verschiedenen Behörden und gemeinnützigen Körperschaften, später durch spektakuläre Aktionen (beispielsweise ein Zeltlager auf dem Wiener Rathausplatz zu Ostern 1969) Interesse und Verständnis für die Schwierigkeiten der be-

troffenen Jugendlichen zu erwecken. Als sämtliche Bemühungen erfolglos blieben, ein vorübergehendes Domizil in einer Baracke in Strebersdorf aufgegeben und der Zeltplatz Hütteldorf, wohin man anschließend übersiedelt war, unter Polizeieinsatz geräumt wurde, mußten die obdachlosen Jugendlichen in kleinen Gruppen aufgeteilt und in Wohngemeinschaften oder bei einzelnen Familien, die sich ihrer annahmen, untergebracht werden.

Böning und Pateisky gaben unter dem Druck von Behörden und an der ausweglosen Situation in Wien resignierend, ihre Bemühungen auf und zogen nach Linz, in der Hoffnung, ihre Ideen von fortschrittlicher Jungendarbeit hier eher realisieren zu können.

Die Projektgruppe Hupfau, deren Mitglieder schon seit Jahren in der Jugend- und Sozialarbeit tätig sind, sehen als Ziel ihrer Arbeit die Errichtung eines freien Jugendzentrums, welches vor allem der besseren Kommunikation, der außerschulischen Bildung und der Weckung eigener kultureller Initiativen junger Menschen dienen und darüber hinaus auch neue Möglichkeiten für Sozialarbeit unter sozial gefährdeten Jugendlichen bieten soll.

"Die Kritik an der traditionell-konservativen Sozialarbeit, die soziale Spannungen integriert, um den gesellschaftlichen Status quo zu erhalten, hat sich in den letzten Jahren häufig zu extremen Positionen verstiegen. Demnach käme der Sozialarbeit als Randerscheinung im Reproduktionsbereich keinerlei Bedeutung für eine fortschrittliche Perspektive zu.

Gegen diese staatliche Bewertung der Sozialarbeit als ewigem Nothelfer gilt es eine dynamische, emanzipatorische Konzeption zu setzen, die Sozialarbeit als durchaus wirksame Möglichkeit fortschrittlicher Politik entwickelt.

Solange der Großteil sozialer Probleme der Minderprivilegierung breiter Bevölkerungsschichten entspringt, wird das Bemühen um gerechte Verteilung des Ertrags gesellschaftlicher Arbeit das wesentliche Moment fortschrittlicher Politik sein. Der Forderung nach entsprechenden Änderungen im Produktionsbereich steht die Tatsache entgegen, daß gerade in dieser Sphäre die Kräfteverhältnisse seit Jahrzehnten abgesteckt sind und sich nur minimal verändern lassen. Statt dort einzusetzen, wo sich Gegensätze konzentriert und verhärtet haben, scheint es uns richtiger, in jenen Bereichen zu wirken, die weitgehend vernachlässigt werden ...

Integrale Sozialarbeit

Die Projektgruppe hat als strategische Kurzformel den Begriff "Integrale Sozialarbeit" geprägt. Das beinhaltet schwerpunktmäßig 2 Bereiche:

1. Integrale Diagnose: d.h. der partiellen medizinischen, sozialpsychologischen, ökonomischen und politischen Sicht eine interdisziplinäre Betrachtensweise gegenüberzustellen, die den Menschen in seinen vielfältigen dialektischen Verflechtungen zu erfassen sucht und

2. Integrale Therapie: Die Koordinierung von Einzelhilfe, Gruppen- und Gemeinwesenarbeit und politischer Arbeit zur Aufklärung und Befähigung des Menschen, seine komplexen gesellschaftlichen Beziehungen mitzubestimmen und mitzugestalten.[1)]

In der Hupfau leben derzeit etwa 17 Personen, darunter eine Sozialarbeiterin, ein Bewährungshelfer, eigene Kinder und

---

1) Fördererkreis Freies Jugendzentrum: "Konzeption", 1976

jeweils 3 oder 4 sogenannte "Betreuungsfälle". Letztere werden der Gruppe regelmäßig von verschiedenen Stellen der öffentlichen Wohlfahrt oder der psychiatrischen Klinik (Wagner Jauregg-Krankenhaus Linz) zugewiesen oder entschließen sich aus eigenen Stücken dort zu wohnen und zu arbeiten. Dabei ist, sowohl altersmäßig, als auch im Hinblick auf die individuelle Problematik der einzelnen, die Streuung relativ groß: ... alle sind weitestgehend in das Leben der Gruppe integriert und arbeiten gemeinsam mit der eigentlichen Projektgruppe am Hausbau, bei Arbeiten in den Werkstätten für Spenglerei- und Holzarbeiten oder bei der Bewirtschaftung des Hofes mit. Aus Gründen der Sozialversicherung sind alle Bewohner der Hupfau Angestellte des Vereins "Fördererkreis Freies Jungendzentrum".

"... Wenn jemand neu zu uns kommt, gibt es zunächst einmal meistens Eingewöhnungsschwierigkeiten: Die meisten Leute kommen ja aus einem Heim und erleben hier, daß sie auf einmal nicht mehr eingesperrt sind. Nun müssen wir dem Einzelnen einmal sehr viel Zeit geben, daß er sich langsam in das für ihn neue Leben hier reinfindet, daß er einmal sehen kann, was hier eigentlich passiert und so etwas wie Neugierde entwickelt. Statt ihn zu drängen, bieten wir ihm verschiedene Möglichkeiten an und müssen dann eben abwarten, bis überhaupt ein Punkt da ist, wo man ansetzen kann. Die Leute müssen zunächst viel Zeit haben für sich selbst, um sich selbst zu erleben und herauszufinden, was sie eigentlich wollen.

Was zum Beispiel die Arbeit anlangt, so machen wir hier am Hof ja alles selbst und es ist immer noch genug zu tun, bis alles fertig ist: Wenn nun jemand soweit ist, daß er sich für ein bestimmtes Gebiet interessiert, kann er sich jemandem von uns - viele haben ja ein Handwerk gelernt - anschließen und mit dem gemeinsam arbeiten. Daraus entwickelt sich dann nicht so ein eigenartiges Erzieher-Proband-Verhältnis, sondern eine eher freundschaftliche Beziehung, die durchaus therapeutische Wirkung haben kann. Darüber hinaus haben die Leute den Vorteil, daß sie nicht irgendwohin arbeiten gehen müssen, sondern ganz qualifizierte Arbeiten auch hier machen können. Da sie ja alle Angestellte des Vereins sind, sind sie auch krankenversichert und bekommen, wenn sie von hier weggehen, eine Arbeitsbestätigung, wie in einem normalen Betrieb. Damit haben sie es dann auch leichter, anderswo unterzukommen"...

Die Wohngemeinschaft - oder wie immer man die Form des Zusammenlebens in der Hupfau nennen will - muß sich weitestgehend unabhängig von öffentlichen Subventionen selbst erhalten. Die Mittel, die der Gruppe für den Ausbau des Anwesens und zum Lebensunterhalt zur Verfügung stehen, sind relativ bescheiden. Dabei handelt es sich vor allem um private Spenden, aber auch um Eigenmittel einzelner Gruppenmitglieder und Einkünfte aus kleineren Auftragsarbeiten. Abgesehen von den Erträgen aus eigenem Gemüse- und Obstanbau, bekommt die Gruppe von Bauern der Umgebung Lebensmittel als Gegenleistung für verschiedene Reparaturarbeiten und Hilfeleistungen im Sinne der Nachbarschaftshilfe. Die Unregelmäßigkeit und relative Unsicherheit dieser Einkünfte aber erklären die permanenten finanziellen Schwierigkeiten, mit denen die "Hupfauer" zu kämpfen haben.

...Ob das Projekt Hupfau als Kulturzentrum und Stätte der Kommunikation realisiert werden kann, ist vor allem eine Finanzfrage. Und inwieweit auch in Zukunft dadurch neue Möglichkeiten für Sozialarbeit unter gefährdeten Jugendlichen geschaffen werden, hängt weitestgehend vom Engagement der Gruppe ab und vom Durchhaltevermögen jedes einzelnen ihrer Mitglieder.

Denn die immer wiederkehrenden Schwierigkeiten mit einzelnen Behörden einerseits und internen Spannungen andererseits

führen nur allzu leicht zu Resignation und Unbehagen unter den Gruppenmitgliedern: Sei es, daß es sich um Interventionen verschiedener Privat- und Amtspersonen handelt, die durch die Hupfau ihre persönliche Integrität oder die Sicherheit im Lande gefährdet sehen und den alten Hof als vermeintliches Zentrum linksradikaler Aktivitäten betrachten oder sei es, daß es um emotionale Spannungen untereinander geht oder ums Finanzproblem; all das erschüttert vorübergehend immer wieder das Zusammengehörigkeitsgefühl der Gruppe und wirft für jeden einzelnen die Frage auf, obwohl die erzielten Erfolge den großen Aufwand und persönlichen Einsatz rechtfertigen.

(Quelle: betrifft: Sozialarbeit, 1/1979, S. 13 ff.)

6.8 "Sozialsprengelmodell"

Die neue soziale Frage will nicht davon ablenken, daß es zwischen Kapital und Arbeit noch viele ungelöste Probleme gibt, und daß noch viel zu tun bleibt, um die Position des Arbeitnehmers in der Betriebsstruktur und Unternehmensverfassung zu stärken, seine Arbeitsbedingungen zu verbessern, seinen Anteil am wirtschaftlichen Wachstum zu mehren und seine soziale Sicherheit zu festigen. Aber sie schärft doch den Blick dafür, daß soziale Not und Hilfsbedürftigkeit heute vielfach außerhalb der organisierten Interessensphären von Kapital und Arbeit anzutreffen sind.

Für den sozialen Rechtsstaat läßt sich daraus die Verpflichtung ableiten, eben denjenigen Bürgern und Gruppen Gehör, Geltung und Hilfe zu verschaffen, die aus eigener Kraft nicht verhandlungs- und konfliktfähig sind, und auch die Bedürfnisse zu berücksichtigen, die sich nicht organisieren lassen. Dazu ist eine Verteilungsgerechtigkeit anzustreben, die den tatsächlich Bedürftigen Hilfe zur Selbsthilfe bietet, anstatt soziale Mißstände ungeprüft zu zementieren. Die neue soziale Frage richtet sich jedoch nicht allein an die Verteilungsgerechtigkeit des Staates, sondern auch an die Bereitschaft der Bürger, in freiwilliger, mitmenschlicher Solidarität ihren in Not geratenen, hilfebedürftigen Mitbürgern soziale Dienste anzubieten.

Sozialsprengelmodell in Vorarlberg

Gerade hier setzt nun die Initiative der Vorarlberger an. Mit den Prinzipien der Subsidiarität, der notwendigen Sparsamkeit, der sozialpolitischen Effizienz und Eigeninitiative wird Ernst gemacht.

Die Realisierung erfolgt im Modell des "Sozialsprengels",

das derzeit in zwei Versuchssprengeln bereits praktiziert wird.

Die Anonymität betreuter "Sozialfälle" und die Isolierung des Einzelnen wird überwunden durch die Bildung kleiner überschaubarer Gemeinschaften. Der Einzelne wird wieder in den Prozeß der Sozialhilfe einbezogen, sowohl aktiv als auch passiv. Auf Gemeindeebene werden die schon bestehenden Institutionen zumeist in Vereinsform sozialpolitisch unter einen Hut gebracht. Pragmatisch bestimmt jeder Sozialsprengel selbst die Bedürfnisse, die befriedigt werden müssen. Man ist flexibel, unbürokratisch und wirklich "bürgernah".

Im Sozialsprengel ist es keine rhetorische Floskel, den Menschen und die Familie als eigenverantwortliche Träger von Rechten und Pflichten zu sehen. Der Mensch ist nicht Versorgungsobjekt irgendwelcher sozialer Programme, sondern man mutet ihm zu, soweit als ihm möglich, seine Eigenangelegenheit selbst zu regeln.

Die Nachbarschaft wird aktiviert; auch sie soll wieder Aufgaben für den "Nächsten" übernehmen. Damit sie aber noch funktionieren kann, muß sie überschaubar bleiben, das heißt höchstens zehn- bis fünfzehntausend Einwohner bilden einen Sozialsprengel.

Auf dieser Ebene könnten und sollten angeboten werden:

- die ärztliche Grundversorgung,
- Hauskrankenpflege,
- Altenhelferinnen,
- Familienhelferinnen,
- Mitarbeit von überregionalen Diensten wie Erziehungs-, Familien- und Eheberatungen,
- Angebot von Anstalten und Einrichtungen, die zur Versorgung der Bevölkerung notwendig sind, wie Altersheime, Stationen für chronisch Kranke, Häuser der offenen Tür für die Jungendarbeit ...

Um dies zu erreichen, braucht der Sprengel ein Höchstmaß an Organisation und Koordination. Sozialarbeiter wären hier am richtigen Platz. Die Zusammenarbeit der fachlichen Dienste wie auch der Nachbarschaften kann in vielfältiger Form wie Verwaltungsgemeinschaft, Arbeitsgemeinschaft oder auch auf Vereinsbasis erfolgen.

... Die Zusammenarbeit und Effizienz der Maßnahmen soll und muß unbedingt aus einer Dokumentation im Sprengel hervorgehen. Es muß durch diese Dokumentation auch auf sozialen Gebieten üblich werden, daß die Effizienz der Maßnahmen und Hilfen nachgewiesen werden. Nur so sehen die Beteiligten, insbesondere die Kostenträger, ob ihre Mittel richtig verwendet werden. Dies ist nicht nur aus fachlichen Gründen notwendig, sondern darüber hinaus auch aus humanitären Gründen, nämlich zu prüfen, ob die Hilfe wirklich hilft und nicht nur eine Beschäftigungstherapie für Helfer darstellt.

Finanziell und wirtschaftlich gesehen stellt der Sozialsprengel eine wesentliche Rationalisierungsmaßnahme dar, die es ermöglicht, Erhebliches an Kosten einzusparen. Es handelt sich hierbei also nicht um zusätzliche Kosten, sondern um eine Verlagerung und letztlich auch um Einsparung von Kosten. Die beiden Versuchssprengel bewiesen und rechtfertigen die weitere Entstehung von geplanten Sozialsprengeln.

(Quelle: FRAD, H., Konturen einer neuen Sozialpolitik, Förderung der Eigeninitiative auf dem Gebiet der Sozialpolitik in Vorarlberg. in: Österr.Monatshefte 12/78 S.15ff.)

6.9 Mobile Gesundheitsdienste

6.9.1 Modell "Mobiles Beratungszentrum"

Im November 1976 hat ein Team, bestehend aus Ärztin, Psychologin und Sozialarbeiterin seine praktische Tätigkeit im Burgenland aufgenommen. Es geht darum, entwicklungsgestörte und behinderte Kinder und Jugendliche zu untersuchen, einer gezielten Therapie zuzuführen und deren Eltern bei allen Problemen, die sich durch ein behindertes Kind ergeben, zu beraten.

Dieses Team wird bezirksweise eingesetzt und hält jeweils in den Bezirksvororten Beratungstage ab. Dadurch kommt man den betroffenen Familien entgegen, die nun nicht mehr nach Graz oder Wien fahren müssen, um ihr Kind untersuchen zu lassen oder einer Therapie zuzuführen. Das Team weist vor allem auch auf die Therapiemöglichkeiten im Land hin, die der Bevölkerung bisher kaum bekannt waren.

Wie ist dieses Team entstanden?

Durch den Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 23.1.1975 haben die Landesinvalidenämter den Auftrag erhalten, Beratungsstellen für Behinderte und Personen, denen Behinderung droht, auch außerhalb des Sitzes der Behörde einzurichten. Das BmfsV und das Landesinvalidenamt für Wien, Niederösterreich und Burgenland haben in gemeinsamen Verhandlungen mit der Burgenländischen Landesregierung die Einsetzung dieses Teams beschlossen.

Aufbau und Zielvorstellungen

Die grundlegende Idee ist die möglichst frühzeitige Erfassung aller behinderten Kinder vom Säuglingsalter bis zur Großjährigkeit. Mittels einer ausführlichen medizinischen Untersuchung mit neuropädiatrischem Schwerpunkt und einer psychologischen und sozialen Diagnostik soll eine Richtzahl gefunden werden. Aus ihr wird sich ergeben, welche Therapieeinrichtungen neben den bereits im Lande bestehenden noch erforderlich sind. Dieses Ziel ist sicher ein langfristiges und es wird schwer sein, jemals eine vollständige Erfassung zu erreichen.

Nahziel des Teams ist die Beratung. Es versucht, die Situation einer Familie mit behindertem Kind möglichst umfassend kennenzulernen, um genau dort ansetzen zu können, wo die tatsächlichen Probleme liegen.

Das Gespräch mit der Ärztin informiert die Mutter über die Störung ihres Kindes, deren vermutliche Ursachen und Verlaufsform bzw. Besserungsmöglichkeiten. Ferner wird ihr gezeigt, was für die Pflege ihres Kindes wichtig ist, welche Übungen sie selbst mit ihm machen kann oder wie sie z.B. bei einer cerebralen Bewegungsstörung das Kind richtig zum Gehen anleitet. Wichtige Spezialuntersuchungen, wie humangenetische Beratungen oder weitere abklärende Untersuchungen werden empfohlen und vermittelt.

Die Psychologin arbeitet mit einer umfangreichen Auswahl von speziellen Tests, die es ihr ermöglichen, auf die Schwierigkeiten des Kindes, seien es solche im Intelligenzbereich oder in der Persönlichkeitsentwicklung, einzugehen. Sie kann gemeinsam mit der Sozialarbeiterin Lern- und Förderungsprogramme zusammenstellen, geeignetes Spielzeug empfehlen, interessierte Eltern auf verständliche Fachliteratur hinweisen und in allen Erziehungsfragen beraten.

Die Sozialarbeiterin, die im Gespräch mit den Eltern eine ausführliche Anamnese erhebt, und dadurch die Familie als Ganzes am besten kennenlernt, kann auf alle Schwierigkeiten innerhalb der Familie eingehen. Im Abschlußgespräch

versucht sie, mit den Eltern noch einmal alle Ratschläge durchzugehen, um festzustellen, wie die Familie damit zurechtkommt und welche Probleme sich bei der Durchführung mancher Empfehlungen ergeben können. Ebenso selbstverständlich ist auch die Aufklärung der Familie über alle finanziellen Zuwendungen, die ihr nach dem Behindertengesetz und dem Familienlastenausgleich zustehen.

Erste Erfahrungen und Ergebnisse

Bisher wurden Kinder aus drei von insgesamt sieben Bezirken des Burgenlandes untersucht. Der Zustrom war unerwartet groß, was zum Teil auf die intensive Vorbereitungsarbeit zurückzuführen ist. ...

Alle vorgestellten Kinder und Jugendlichen kommen aus der Unter- oder Mittelschicht.

Jedes Kind wurde gemeinsam mit seinen Eltern pro Teammitglied eineinhalb Stunden, also insgesamt viereinhalb Stunden betreut.

Es hat sich gezeigt, daß der Kontakt zu den einmal untersuchten und beratenen Familien sehr eng bleiben muß, damit ihnen eine fortlaufende Hilfeleistung geboten werden kann. Deshalb werden Beratungstage viel häufiger als vorgesehen nötig sein, der Einsatz des Teams muß sich erhöhen, das heißt, manche Familien, die einer stärkeren Zuwendung bedürfen, werden ca. alle drei Wochen eingeladen....

(Quelle: betrifft: Sozialarbeit, 13, 1977/1, S. 18)

6.9.2 Modellversuch "Mobile Krankenschwestern"

Der praktische Arzt ist überlastet. Der Patient braucht aber oft eine spezielle Pflege und Behandlung. Hat der Patient zu Hause nicht diese Voraussetzung, bleibt dem Arzt oft nur der Ausweg der Einweisung in ein Krankenhaus. In der Hauskrankenpflege - aber auch bei der Information der Angehörigen über die Heimpflege sowie bei der fachgerechten Überwachung ärztlicher Anweisungen - kann die mobile Krankenschwester in Zusammenarbeit mit dem praktischen Arzt, der Fürsorge, den Krankenhäusern und Gesundheitsämtern wertvolle Hilfe leisten. Sie kann überdies dazu beitragen, kostenintensive Spitalsbetten für Akutkranke freizuhalten. Das Bundesinstitut für Gesundheitswesen griff diese Überlegungen auf und begann im Jänner 1975 auf Initiative von Gesundheitsminister Dr. Leodolter mit dem Probeeinsatz von mobilen Krankenschwestern in Wien.

Hauskrankenpflege, Heimhilfe, mobile Krankenschwester, Familienhelferin, Gesundheitsschwester - das sind Begriffe, die in den letzten Jahren an Aktualität gewonnen haben. Es sind aber auch Begriffe, von denen man oft nur verschwommene, ungenaue Vorstellungen hat. Der nachfolgende Bericht dient einer Begriffsbestimmung auf diesem Gebiet, er informiert über den ersten Einsatz von mobilen Krankenschwestern in Wien. ...

Für den Probeeinsatz wurde der 22. Wiener Gemeindebezirk Donaustadt, gewählt. Dieser Bezirk hat die flächenmäßige Ausdehnung etwa eines Viertels von Wien und rund 80.000 Einwohner. Für sie stehen 33 praktische Ärzte zur Verfügung. Auf einen praktischen Arzt kommen demnach rund 2.420 Einwohner. Dies bedeutet: Donaustadt hat die schlechteste ärztliche Versorgung aller Wiener Bezirke. In diesem weit-

läufigen Gebiet mit dünner Besiedelung und nur wenigen Wohnzentren ist es für die Patienten schwer, einen Arzt zu erreichen. Auch soziale Probleme treten auf: In verstreut liegenden Schrebergartenhäuschen wohnen viele alte Menschen, die so mit ihrem Stückchen Land verbunden sind, daß sie eine Umsiedlung in zentralere Wohnungen oder Pflegeheime ablehnen.

Sieben Dipl.-Krankenschwestern begannen am 7.Jänner 1975 mit dem praktischen Versuch. Der organisatorische Aufbau sah für den Anfang eine tägliche Einsatzbesprechung im Bezirksgesundheitsamt vor, bei der die Anschriften der Patienten ausgefolgt wurden. Dabei wurde eingehend über die Art der notwendigen Pflege, über soziale Probleme und ihre Bewältigung gesprochen. Mit Rat und Tat standen auch die Bezirksamtsärztin, ihre Mitarbeiter und die Fürsorgerinnen des Sozial- und Jugendamtes zur Verfügung. Aus diesen informellen Gesprächen entwickelte sich im Laufe der Zeit eine sehr intensive Zusammenarbeit: Ob es sich nun um den Besuch eines Neugeborenen und ein Gespräch über Säuglingsbetreuung mit der jungen Mutter handelte, oder um eine alte Frau, die täglicher Pflege bedurfte (wo auch die Fürsorgerin mithalf), für die mobilen Krankenschwestern ergaben sich immer interessante und wichtige Aufgaben.

Die Weitläufigkeit des Bezirks brachte auch den mobilen Schwestern Probleme: Die Anfahrtswege zu den Patienten. War die mobile Schwester auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen, verbrachte sie oft zwei Drittel ihrer Arbeitszeit unterwegs. Effektiver und rationeller Einsatz waren nur mit Auto möglich. In der fünfstündigen Arbeitszeit wurden oft bis zu 6o Kilometer innerhalb des Bezirkes gefahren.

Die Probleme und Fragen, mit denen eine mobile Schwester bei ihrer Tätigkeit konfrontiert wird, sind vielfältig: Zu den pflegerischen Anforderungen kommen oft noch soziale, hygienische und menschliche Probleme hinzu, die berücksichtigt werden müssen.

Jeder Patient für sich bietet ein komplexes Problem. Die mobile Schwester wird mitunter von älteren, isolierten Leuten als Eindringling betrachtet, sogar als Störenfried, der alles anders machen will. Jede Veränderung zum Vorteil des Patienten - auf hygienischem Gebiet - kann zum Problem werden. Hier muß die mobile Krankenschwester Pädagogin werden: um nicht Maßnahmen zu erzwingen, sondern ihre Notwendigkeit wie eine Lehrerin klar zu machen. Dazu gehört oft sehr viel Geduld.

Ausgestattet mit einem Vertrauensvorschuß (das sind erfahrene Diplomkrankenschwestern mit Freude an dieser Arbeit) und begleitet von der Skepsis mancher Ärzte (die anfangs in der mobilen Krankenschwester eine Konkurrenz befürchtete), mußten die bei dem drei-monatigen Einsatz zu verbuchenden Erfolge von allen Mitarbeiterinnen hart erarbeitet werden. Zu Beginn waren nur rund die Hälfte aller praktischen Ärzte Donaustadts zu einer Mitarbeit an dem Versuch bereit. Nach drei Monaten Laufzeit konnten so viele Skeptiker überzeugt werden, daß sich bereits 75 Prozent der Ärzte einschalteten und Patienten nannten, die besucht werden sollten.

Parallel mit dieser Ausweitung erhöhten sich auch die Anforderungen an die Schwestern: Verlangte man anfänglich von ihnen das Blutdruckmessen bei einer entlegen wohnenden Patientin oder eine fallweise Behandlung (Einreibung) eines Gehbehinderten, so kamen später Injektionen dazu, postoperative Pflege nach ärztlicher Anweisung bei langwierigen Heilungsprozessen (Amputation, Bruchoperation) und andere, komplizierte Behandlungen. In den drei Monaten des Probebetriebes wurden rund 2.ooo pflegerische Verrichtungen von den sieben Gesundheitsschwestern ausgeführt. Etwa ein Viertel entfiel auf Grundpflege, ein Viertel auf Verbandwechsel,

ein Viertel entfiel auf Blutdruckmessungen und ein Viertel auf anspruchsvollere Behandlungen, wie Einläufe, Blasenspülungen, Injektionen, Katheterismus u.a.m. ...

Auch der laufenden Fortbildung der mobilen Krankenschwestern wurde während des Experimentes große Bedeutung beigemessen. Natürlich waren alle Mitarbeiter erfahrene Krankenschwestern, doch hatten sie ihr Diplom in der allgemeinen Krankenpflege erworben und ihre Tätigkeit im Krankenhaus ausgeübt. Die Pflege des Patienten in seinem Heim aber stellte sie zum Teil vor andere Probleme. Daher wurde Fachliteratur über Hauskrankenpflege durchgearbeitet, um die Umstellung zu erleichtern. Darüber hinaus wurden von einer Diätassistentin spezielle Diätvorschriften erarbeitet, die als Skriptum für die Beratung von Diabetikern und Galleneerkrankten dienten. Gespräche mit Ärzten über die Methoden der Mobilisierung nach Gehirnschlag und andere medizinische Fragen und eine Exkursion in ein Pflegeheim waren weitere Beiträge zur fachlichen Information.

Im täglichen Einsatz hat sich auch bewährt, daß die mobilen Krankenschwestern über den Leistungskatalog der Krankenkassen informiert worden sind und auf Anfragen aus dem Patientenkreis mit Rat und Tat helfen konnten. Überhaupt hat sich gezeigt, wie sehr es in vielen Fällen an Information fehlt. Themen der Anfragen waren: Pensionistenklubs, Urlaube, Heime Seniorenschwimmabende, Schulen für behinderte Kinder, Kuraufenthalte, Beschaffung von Rollstühlen, Heimbeihilfen, Essen auf Rädern, Wäsche- und Wohnungsreinigungsdienst und vieles andere mehr.

Aus der statistischen Bilanz des dreimonatigen Probeeinsatzes sei hier nur ein Punkt beleuchtet: 19 Patienten konnte durch den Einsatz der mobilen Krankenschwestern eine Einweisung in ein Krankenhaus erspart werden. Entgegen der vorherrschenden Meinung, daß Angehörige ihre kranken Familienmitglieder aus der Wohnung und in einem Krankenhaus haben möchten, sahen die Erfahrungen der mobilen Krankenschwestern anders aus. In diesen 19 Fällen waren die Angehörigen bereit, z.B. die alte Mutter daheim zu behalten, als sie die Zusage bekamen, daß jemand zuverlässig kam und sie über die richtige Pflege der Kranken informierte, ihnen praktische Tips und Verhaltensregeln gab und einen wichtigen Teil der Grundpflege selbst übernahm.

In weiteren 14 Fällen waren es ebenfalls die mobilen Krankenschwestern, die für Patienten den Aufenthalt in Krankenhäusern bis zu zwei Wochen verkürzten. Die Garantie einer fachgerechten Nachbehandlung der oft schwer heilenden Operationswunden und auch die fachgerechte Medikation der Patienten sowie die Einhaltung der vorgeschriebenen Diät boten für die Krankenhäuser die Möglichkeit, diese Patienten früher als sonst in häusliche Pflege zu entlassen. Solche täglichen Kontrollen und Behandlungen gehen mit Sicherheit über die Leistungskraft des praktischen Arztes hinaus, der ohnehin schon überfordert ist. Zusammen mit der mobilen Krankenschwester,mit der der Arzt in ständigem, falls notwendig in täglichem Kontakt steht, ist gegeben. Die Heilfortschritte in gewohnter heimischer Umgebung sind sogar besser. besser.
Bedenkt man die Höhe der täglichen Spitalskosten und den Bettenmangel, entsteht durch dieses Gesundheitsservice eine nicht unbeträchtliche Entlastung der Krankenhäuser und eine erhebliche Einsparung für die Krankenkassen und Spitalserhalter.

Besonders spürbar wird die Hilfe der mobilen Krankenschwester bei jenen Patienten, die beispielsweise in ein Pflegeheim müssen, nur weil sie allein nicht mehr in der Lage sind, sich täglich selbst Insulin zu spritzen. Durch den Einsatz der mobilen Krankenschwester ist es in solchen Fällen möglich, diese Patienten noch über längere Zeiträume hinweg im gewohnten Milieu zu belassen, wo sie sich bedeu-

tend wohler fühlen als in einem Spital oder Pflegeheim.

Nicht zu unterschätzen ist die Beratung der jungen Mütter in ihrer Wohnung. Ohne die Vorteile der Mütterberatung schmälern zu wollen, hat sich gezeigt, daß die Beratung der jungen Mutter in ihrer Wohnung eine wertvolle, dankbar angenommene Ergänzung darstellt. Diese Beratung ist unmittelbar, praxisbezogen: gibt es etwa Schwierigkeiten beim Baden, kommt die mobile Krankenschwester eben am nächsten Tag zu jener Zeit, da der Säugling zu baden ist, um der unerfahrenen Mutter dabei zu helfen.

In den vorgesehenen fünf Stunden Arbeitszeit konnte in den seltensten Fällen die Arbeit bewältigt werden. Die Kontakte mit den Ärzten erfolgten oft in der Freizeit vom privaten Telefonapparat aus und die Dienstbesprechungen fanden nur noch einmal wöchentlich statt. Für laufende Fortbildung blieb kaum noch Zeit übrig - dafür wuchs der Kontakt mit dem schon ansehnlichen Kreis der Ärzte und Patienten.

Auch private Sorgen und Probleme trugen die Patienten an die mobile Krankenschwester heran, sie gehörte nach drei Monaten schon irgendwie zur Familie.

Trotz dieser Erfolge, trotz des gewonnenen Vertrauens: Auf dem Gebiet der Ausbildung wird noch einiges zu tun sein.

Wenn es auch nur ein Experiment war: Es hat sich so bewährt, daß nach drei Monaten die Gemeinde Wien die mobilen Krankenschwestern in Wien-Donaustadt übernahm und ihren Dienst zu einer ständigen Einrichtung gemacht hat.
Ein weiterer Ausbau in ärztlich unversorgten Gebieten ist geplant. Der Wiener Versuch fand auch in den Bundesländern Widerhall. ...

(Quelle: MLADY, G.,Modellversuch "Mobile Krankenschwester" in:Review Nr.3/1975, S. 37 ff.)

Mobile Schwestern in Westbezirke

Mobile Krankenschwestern werden ab Herbst dieses Jahres auch in Meidling, Hietzing und Penzing eingesetzt. Die 1975 gestartete, überaus erfolgreiche Aktion der mobilen Schwestern wird damit auf insgesamt acht Wiener Bezirke ausgedehnt. Bisher wurden Bewohner des 1o., 11., 21., 22. und 23. Bezirkes, die zwar nicht ins Spital mußten, aber ärztliche Behandlung brauchten, von insgesamt 22 mobilen Schwestern betreut.

Wie Stadtrat Universitätsprofessor Dr. Stacher erklärte, ist es durch den Einsatz der mobilen Schwestern gelungen, nicht nur eine Erleichterung der arbeitsüberlasteten praktischen Ärzte und eine bessere Betreuung der Kranken zu Hause zu erzielen, sondern auch Spitalsbetten einzusparen. Durch die in Wien in Entwicklung begriffene Integration von ärztlichen Pflege- und Sozialdiensten für Kranke, die in ihrer Wohnung bleiben könnten, sowie der weitere Ausbau der prä- und poststationären ambulanten Behandlung in den Spitälern wird es in Zukunft möglich sein, eine weitere Verkürzung der Verweildauer zu erzielen.

Die mobilen Schwestern - sie sollen vor allem die praktischen Ärzte entlasten - haben im ersten Halbjahr 1977 rund 22.5oo Hausbesuche durchgeführt, allein im Juni wurden fast 9oo Patienten betreut. Bei vielen dieser Patienten konnte durch die Hilfe der mobilen Schwestern - sie geben Injektionen, wechseln Verbände, messen den Blutdruck, wechseln den Katheder, führen Spülungen durch und helfen bei eventuellen Gehübungen - die Einweisung in ein Spital vermieden oder der Krankenhausaufenthalt verkürzt werden.

Durchschnittlich führte jede einzelne der mobilen Schwestern 166 Hausbesuche pro Monat durch. In den fünf Bezir-

ken, in denen sie derzeit arbeiten, wurden sie von 133 praktischen Ärzten für die Behandlung von Patienten in Anspruch genommen. ...

(Quelle: Mobile Schwestern in Westbezirke, AZ v. 12.1o.1977)

Mobile Schwestern auch in Fünfhaus, Hernals, Ottakring

Die im Jahre 1975 als Modellversuch im 22. Bezirk gestartete Aktion der "mobilen Krankenschwestern" wird ab sofort auf den 15., 16. und 17. Bezirk ausgeweitet. Mit dieser Maßnahme soll der stufenweise Ausbau dieser überaus erfolgreichen Aktion fortgesetzt werden.

Bisher waren im 1o., 11., 12., 13., 14., 21., 22. und 23. Bezirk insgesamt 35 mobile Schwestern als verlängerter Arm des praktischen Arztes tätig. Vom 1. Jänner bis 1. Dezember 1977 wurden insgesamt 53.145 Hausbesuche durchgeführt. Im Vergleich dazu: Im Jahre 1976 waren es insgesamt 19.982 Hausbesuche. Die Zahl der betreuten Patienten ist von 4oo im Jahre 1976 auf 11oo am Ende des Vorjahres gewachsen, wobei die durchschnittliche Arbeitsleistung der vom Gesundheitsamt der Stadt Wien teilzeitbeschäftigten Krankenschwestern von 171 auf 19o Hausbesuchen pro Monat stieg.

Auch das Interesse der praktischen Ärzte für diese Einrichtung hat stark zugenommen. Waren es im Dezember 1976 68, die von der ihnen gebotenen Möglichkeit der Zusammenarbeit mit den mobilen Schwestern Gebrauch machten, so sind es gegenwärtig bereits insgesamt 123 Praktiker. Im 15., 16. und 17. Bezirk gibt es insgesamt 165 praktische Ärzte mit Kassenverträgen. Für sie werden nunmehr neun zusätzliche Diplomkrankenschwestern da sein.

(Quelle: "Mobile Schwestern" auch in Fünfhaus, Hernals, Ottakring, AZ v. 11.1.1978)

6.1o Sektoralisierung und Entinstitutionalisierung der psychiatrischen Versorgung

6.1o.1 Arbeitsgruppe "Demokratische Psychiatrie"

Diese Gruppe entstand im Anschluß an das "Krank"-Symposium im März 1976. Sie traf sich zuerst wöchentlich, später wurden Arbeitskreise geschaffen, die effektiver arbeiten können. Das Plenum findet nun einmal im Monat statt. Dort wird aus den Arbeitskreisen berichtet und neue Strategien festgelegt.

Welche Leute sind es, die sich in der Demokratischen Psychiatrie" treffen? Bisher sind es Ärzte, Pfleger, Krankenschwestern, Psychologen, Sozialarbeiter, ehemalige Patienten, Studenten und eine Reihe von Personen, die obwohl nicht unmittelbar von dem Problem betroffen, doch mitarbeiten wollen an der Aufdeckung der Wurzeln der psychischen Erkrankungen und somit an der Veränderung der gesellschaftlichen Ursachen (Bedingungen).

Wir kommen nicht zusammen um zu jammern, daß die Zustände in psychiatrischen Anstalten so schlecht sind und daß ein Politiker oder ein Anstaltsleiter kommen muß, der etwas dagegen unternehmen sollte, sondern wir sind eine Vereinigung von Leuten, die der Meinung sind, daß sie selber etwas tun können, die sich davon betroffen fühlen, nicht aus dem Grund, weil sie selbst oder nächste Angehörige so verrückt sind, sondern weil sie der Ansicht sind, daß diese Zustände ein Zeichen dafür sind, wie stark die Diskriminierung von der Norm abweichender Verhaltensweisen des Menschen in den bestehenden Verhältnissen ist. Wir wollen also erst einmal eine weitestgehend bewußtseinsbildende Arbeit in der Bevölkerung leisten. Dem vorangegangenen ist eine Analyse der bestehenden Psychiatrie, insbesondere hinsichtlich der Verbindung von Psychiatrie und staatlicher Gesetzgebung und ihr Zusammenwirken. Wir wollen alle Initiativen unterstützen, die von Seiten des Pflegepersonals unternommen werden und eine Besserung der Lage der Geisteskranken bringen sollen. Wir werden uns nicht auf Einzelmaßnahmen versteifen, sondern weiterhin in großen Zusammenhängen denken.

Dementsprechend sind 3 Stoßrichtungen in der Arbeit der "Demokratischen Psychiatrie" zu sehen:

1. Kritik der Psychiatrischen Versorgung insbesondere des Anstaltenwesens und der damit im Zusammenhang geübten Gewalt gegen die Patienten und deren Bevormundung.

2. Kampagne gegen die gesetzlichen Bestimmungen, auf die sich die Gewaltanwendung , Bevormundung und Diskriminierung der Patienten stützt. (Parere = Zwangseinweisung - Entmündigungsordnung - Geisteskrankenkartei).

3. Öffentlichkeitsarbeit zum Bewußtmachen der Zusammenhänge von Gesellschaftsordnung und psychischer Erkrankung sowie deren Folgen.

(Quelle: betrifft: Sozialarbeit, 14/15, 1977, 2/3, S. 11)

Psychiatrie

Der Verein "Gesellschaft für Demokratische Psychiatrie" ist ein Zusammenschluß von Menschen, die für die Bedürfnisse und gegen die Entrechtung und Unterdrückung des psychisch Leidenden kämpfen wollen. Wir sehen es als unsere hauptsächliche Aufgabe, die gesetzlichen Grundlagen der Gewaltpsychiatrie zu bekämpfen, die entwürdigenden Zustände der Anstaltspsychiatrie an die Öffentlichkeit zu bringen und die Geringschätzung der psychisch Leidenden zu entlarven.

15 % der österreichischen Bevölkerung sind psychisch behandlungsbedürftig. Es gibt ca. 1oo.ooo Alkoholiker, wir haben eine der höchsten Selbstmordraten Europas.

Unsere psychiatrischen Institutionen, wie z.B. der "Steinhof", sind nicht in der Lage, diesem gesellschaftlichen, das heißt uns alle betreffenden Leiden wirkungsvoll zu begegnen. Besser gesagt, es wird erst gar nicht versucht.
Für einen psychisch Leidenden wird nur ein Drittel des Geldes zur Verfügung gestellt, wie z.B. für einen Patienten mit gebrochenem Bein (287,--/873,-- ÖS).
Wir fordern daher im Rahmen des Gesundheitswesens
DIE VÖLLIGE RECHTLICHE UND FINANZIELLE GLEICHSTELLUNG CHRONISCHER UND PSYCHISCHER ERKRANKUNGEN MIT DEN ÜBRIGEN ERKRANKUNGEN!!! KEINE AUSSTEUERUNG - FORTZAHLUNG DURCH DIE SOZIALVERSICHERUNG UND KRANKENKASSA!

Darüberhinaus ist die Behandlung selbst fragwürdig. 5o % der Patienten am Steinhof sind Wiederaufnahmen. Meistens kehrt der Patient in die gleichen Zustände zurück, die ihn in die Krise gestürzt hatten, eine zerrüttete Familie, eine zu kleine oder überhaupt keine Wohnung, oder keine Arbeit. Also dreht er vielleicht wieder durch und ... wieder rein in diesen mörderischen Kreislauf der "Drehtürpsychiatrie".

Daher
BEREITSTELLUNG VON WOHNUNGEN UND ARBEITSPLÄTZEN FÜR DIE ENTLASSENEN PATIENTEN!

Dazu kommt noch, daß die Gesetze den Entlassenen zum Beispiel bei der Arbeitssuche behindern.
So ist die Eintragung in der "Geisteskrankenkartei", in die jeder kommt, der einmal am Steinhof zwangsweise aufgenommen wurde, ein enormes Hindernis, da dadurch oft der Führerschein entzogen wird, keine Anstellung im öffentlichen Dienst mehr möglich ist, etc.

Daher fordern wir
DIE AUFLÖSUNG DER GEISTESKRANKENKARTEI!!!

Keiner geht gerne freiwillig auf den Steinhof.
88 % werden durch den Amtsarzt zwangseingewiesen. Der bloße Verdacht auf Selbst- oder Gemeingefährlichkeit genügt, daß die betroffene Person mittels "Parere" (das kommt von parieren!) in die "Irrenanstalt" kommt.

Dort werden ihm alle persönlichen Gegenstände abgenommen und er wird in die Anstaltskleidung gesteckt, die der eines Sträflings ähnelt. Ab jetzt gibt es keine persönlichen Freiheiten mehr, die Gewalt und Ordnung der Anstalt regiert über die Bedürfnisse des Patienten.
Den ganzen Tag im Tagraum sitzen, um 19 Uhr schlafen gehen, wie ein Kind, tagsüber im Bett liegen verboten; alles ähnlich wie im Gefängnis.

Solange die Menschen in den Pavillons eingesperrt und bevormundet werden, gibt es für sie keine Möglichkeiten, sich auch wie mündige Menschen zu verhalten, wieder zu sich selbst zu finden.

Daher
ÖFFNUNG ALLER PAVILLONS, SCHAFFUNG VON BEDINGUNGEN, DIE ÄHNLICH DENEN VON DRAUSSEN SIND!!!

2o % der Patienten am Steinhof sind 5-15 Jahre oben, 1o % bis zu 2o Jahren. Diese Länge der Anhaltung bestimmt eine Gerichtskommission, gegen den Willen des Patienten. Daher werden diese Entscheidungen von ihm auch wie ein Urteilsspruch erlebt.
Offensichtlich kann man von Seiten der Anstalt keinen Kontakt zum Patienten aufbauen, der ihm soviel Vertrauen geben würde, daß er freiwillig bliebe. Damit man sich andere, als unterdrückende Maßnahmen überlegt, fordern wir die

BESCHRÄNKUNG DER ZWANGSWEISEN ANHALTUNG AUF 4 WOCHEN!!

Diese und auch die anderen Forderungen bezwecken keine schönere Psychiatrie, wir wollen nicht nur Nachtkästchen und Morgenmäntel, sondern mehr Rechte für die Patienten. Es soll nicht schöner werden, sondern aufhören!

Solange die Psychiatrie noch ein Bastard aus Medizin und Justiz ist, solange wird der Patient entrechtet bleiben. Wir wollen kein nettes Gefängnis, sondern dessen Auflösung. Erst wenn die Psychiatrie aus den Gesetzen geschält ist, wird der Blick auf den Leidenden klarer werden, erst wenn die Anstalt aufgelöst ist, wird der psychisch Leidende in der Gesellschaft bleiben können und nicht mehr ausgeschlossen werden.

DIE AUFLÖSUNG DER ANSTALT, DIE ABSCHAFFUNG ALLER ENTRECHTUNGSPARAGRAPHEN,
das ist unser Ziel!

(Quelle: Flugblatt, Mai 1979)

6.1o.2 Psychiatriereform in Wien (=Aufteilung Wiens in vier Versorgungsräume. In jedem Versorgungsraum ein Zentrum für die ambulante Betreuung sowie zunächst je eine Wohngemeinschaft als Übergangsheim)

Für die unerläßliche Umwandlung der verwahrenden ("kustodialen"), oft resignativen Psychiatrie in eine rehabilitationsorientierte Psychiatrie stellt die Schaffung ausreichender und geeigneter Einrichtungen für ein patientengerechtes, zeitgemäßes Versorungssystem die Voraussetzung dar. Dieser Schritt erfordert die Bereitstellung bedeutender finanzieller und personeller Mittel, wobei ein Umdenken und eine Neubewertung des Stellenwertes der Psychiatrie und psychosozialer Gesichtspunkte innerhalb eines modernen Gesundheitswesens erfolgen muß. Es bedarf großer Anstrengungen, die gegenwärtige psychiatrische und psychosoziale Versorgung in eine sowohl dem Bedarf als auch dem Stand der wissenschaftlichen Entwicklung entsprechende Form zu bringen. Die Prävention (Verhütung), Früherkennung, bestmögliche Behandlung und Hilfe sowie die Nachbetreuung der vielfältigen psychischen und psychosozialen Fehlentwicklungen, Störungen, Krisen, Krankheiten und Behinderungen, verlangen umfassende Maßnahmen, die nicht nur auf das engere Gebiet der Psychiatrie beschränkt bleiben dürfen.

Bei der Neuordnung der psychiatrischen und psychosozialen Versorgung sind folgende wesentliche Prinzipien zu beachten:

- Psychisch Kranke oder Behinderte sind körperlich Kranken und Behinderten gleichzustellen. Hiezu müssen die gesetzlichen, sozialrechtlichen und medizinischen Voraussetzungen geschaffen bzw. verbessert werden.

- Die Vielzahl psychiatrischer Störungen und Krankheiten verlangt differenzierte therapeutische Einrichtungen.

Für gesonderte Altersgruppen und Patientengruppen sind eigene Behandlungsangebote notwendig. So sind z.B. psychisch Behinderte und geistig Behinderte in getrennten Einrichtungen zu behandeln.

- Strukturen, die die Erhaltung bzw. baldigst mögliche Wiedererlangung der Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit der Patienten behindern, sollen in psychiatrischen und psychosozialen Einrichtungen vermieden werden. Dort, wo sie dennoch notwendig sind, müssen sie auf eine möglichst kurze Zeit beschränkt werden. Eine gesonderte Unterbringung des kleineren Anteils psychisch Kranker, die (meist nur vorübergehend) einer besonderen Sicherung bedürfen, soll die Öffnung der anderen Einrichtungen ermöglichen. Hiefür sind auch entsprechende Änderungen der gesetzlichen Voraussetzungen für die Unterbringung in psychiatrischen Krankenhäusern oder Abteilungen notwendig.

- Abkehr vom Prinzip großer psychiatrischer Krankenhäuser und Errichtung regional verteilter kleinerer psychiatrischer und psychosozialer Behandlungseinheiten. Die alternativen Möglichkeiten der Versorgung sollen einer Unterbringung im Krankenhaus oder auf einer Abteilung, wo immer es möglich ist, vorgezogen werden. Patienten, die nicht überwiegend ihres Leidens wegen, sondern aus anderen Gründen in psychiatrischen Abteilungen und Krankenhäusern behandelt werden, sollen entlassen bzw. in alternativen Einrichtungen betreut werden. Die psychiatrische Versorgung in den allgemeinen Krankenhäusern und die allgemeinmedizinische Versorgung in psychiatrischen Krankenhäusern bzw. auf psychiatrischen Abteilungen muß dem allgemeinen Standard angeglichen werden.

- Stationäre Einrichtungen müssen zusammen mit teilstationären, ambulanten und nachgehenden Betreuungsdiensten, mit niedergelassenen Ärzten und mit komplementären Einheiten (Werkstätten, Übergangsheimen, Wohnheimen usw.) mit Vorfeldorganisationen, Beratungsdiensten, Hilfsorganisationen, Laien-, Patienten- bzw. Angehörigen-Organisationen und allen anderen im weiteren Sinn psychosozial Tätigen eine möglichst lückenlose, gut koordinierte und regional arbeitende, psychiatrisch-psychosoziale Versorgungskette bilden.

- Die Reform der psychiatrischen und psychosozialen Versorgung muß in mehreren Schritten erfolgen, um die Versorgung der gegenwärtig in Behandlung Stehenden nicht zu gefährden.

- Alle Einrichtungen der psychiatrischen und psychosozialen Versorgung müssen die Bedeutung der modernen Psychopharmaka-Therapie, der Soziotherapie, der Milieutherapie und der Psychotherapie berücksichtigen. Die Zusammenarbeit der Vertreter entsprechender Berufsgruppen ist unabdingbar erforderlich.

Die Neuordnung der psychiatrischen und psychosozialen Versorgung in Wien soll unter Beachtung der angeführten Grundsätze in mehreren Schritten erfolgen und gleichzeitig den stationären und ambulanten Bereich erfassen.

Das Psychiatrische Krankenhaus Baumgartner Höhe soll schrittweise weitgehend umstrukturiert und als stationäre psychiatrische Einrichtung im engeren Sinne verkleinert werden. Mehrere allgemeine Krankenhäuser in Wien sollen psychiatrische Abteilungen erhalten.

Sowohl die einzelnen Abteilungen im Krankenhaus Baumgartner Höhe als auch die zu schaffenden psychiatrischen Ab-

teilungen in den allgemeinen Krankenanstalten sollen nach den unterschiedlichen Behandlungsbedürfnissen der dort zu betreuenden Patientengruppen unterteilt werden.

Eine psychiatrische Standardabteilung soll über gerontopsychiatrische und allgemeinpsychiatrische Stationen verfügen. Letztere müssen in der Betreuung akut und chronisch Kranker differenzieren, jedoch insgesamt eine therapeutische Einheit bilden.

Die regional zuständigen stationären Einrichtungen für schwer geistig bzw. mehrfach Behinderte sollen innerhalb der psychiatrischen Versorgung auch dort, wo sie räumlich den psychiatrischen Abteilungen angeschlossen sind, eine weitgehende Selbständigkeit erlangen.

Dieses Prinzip soll auch in der stationären Behandlung Alkoholkranker und Suchtgiftabhängiger angewendet werden.

Jede der einzelnen psychiatrischen Abteilungen im Krankenhaus Baumgartner Höhe bzw. jede psychiatrische Abteilung, die in einem allgemeinen Krankenhaus eingerichtet wird, soll einer bestimmten geographischen Zone Wiens (Region) zugeteilt werden und die stationäre Versorgung der Bevölkerung in dieser Region übernehmen.

Die medizinische Versorgung Wiens ist nach dem Krankenanstaltenplan in vier Versorgungsräume geteilt. In jedem dieser vier Versorgungsräume sollen je zwei psychiatrisch-psychosoziale Versorgungsregionen nach dem oben dargestellten Prinzip geschaffen werden, somit für ganz Wien acht Regionen.
In jeder dieser Regionen soll eine "Psychosoziale Station" errichtet werden. Diese "Psychosoziale Station" soll die ambulanten, teilstationären und komplementären Einrichtungen umfassen bzw. betreuen.

Die stationäre Versorgung soll demnach von insgesamt acht psychiatrischen Abteilungen übernommen werden, die zunächst alle im Krankenhaus Baumgartner Höhe, später teilweise dort, teilweise in allgemeinen Krankenhäusern lokalisiert sein müßten. Die acht Abteilungen müssen mit den jeweiligen regionalen Stationen in engster Zusammenarbeit stehen.

Tageskliniken, Übergangsheime, beschützende Wohnungen und eine bestimmte Zahl von Werkstättenplätzen für geistig Behinderte und Werkstättenplätze für psychisch Behinderte werden in jeder Region zu schaffen sein.

Der die Psychiatrie betreffende Teil des Krankenanstaltengesetzes sowie die Entmündigungsordnung in jenen Teilen, die die Anhaltung in psychiatrischen Anstalten regeln, entsprechen in ihren Inhalten und in ihren Prinzipien nicht mehr den Erfordernissen einer modernen Psychiatrie. Deshalb ist eine zusammenfassende gesetzliche Neuregelung der Unterbringung, Behandlung und Rehabilitation der psychisch Kranken anzustreben.

(Quelle: Zielplan: Psychiatrische und psychosoziale Versorgung in Wien (vom Wiener Gemeinderat genehmigt am 2.4.1979), S. 31.f.)

Stellungnahme der Demokratischen Psychiatrie zum Zielplan der Gemeinde Wien

"PSYCHIATRISCHE UND PSYCHOSOZIALE VERSORGUNG"

Mit Befriedigung nehmen wir zur Kenntnis, daß Stadtrat Stacher einige unserer Forderungen auf seine Fahnen geschrieben hat. Jedoch sind wir einigermaßen skeptisch. Denn,

1. steht die Wahl vor der Tür, und da gibt man sich meistens besonders reformfreudig (wir glauben, daß nicht zuletzt durch unser Auftreten in der Öffentlichkeit ein Bewußtsein entstanden ist, das den nötigen Druck auf die Gemeinde ausüben konnte),

und

2. glauben wir, daß in diesem Reformkonzept, das von Umstrukturierung spricht, nicht verstanden wird, daß es sich im wesentlichen um die Abschaffung aller Institutionen und Maßnahmen handelt, die psychisch Leidende aussondern, entrechten und kontrollieren.

Ein an seinen Lebensproblemen gescheiterter und erkrankter Mensch kann nicht in der Isolation des Psychiatrischen Krankenhauses lernen seine Probleme besser zu bewältigen; er kann dies nur in Verbindung mit seiner unmittelbaren Umgebung (Familie, Nachbarn und Arbeitsplatz). Die Nachbarschaftshilfe braucht jedoch die Unterstützung durch Einrichtungen in der Nähe des Wohnortes, Ärzte, Pfleger und Sozialarbeiter, die sich nicht scheuen, unbürokratische Lösungsmöglichkeiten zu suchen und mit den Leuten und ihren Angehörigen deren Probleme besprechen.

Die Verfasser dieses Zielplanes scheinen sich lediglich damit beschäftigt zu haben, ihre Institutionen, die schon einen sehr schlechten Ruf haben, soweit zu verbessern, daß sie bis am St. Nimmerleinstag am Leben erhalten bleiben. Davon leben sie ja schließlich!

"DER PSYCHIATER MACHT SICH ENTWEDER MITSCHULDIG, ODER ER ENTSCHLIESST SICH ZUR TAT UND ZERSTÖRT" Zitat F.Basaglia.

Nicht eine Institution soll sich mit dem psychisch Leidenden beschäftigen, ihn verwalten und vorgeben, ihn zu heilen; der "Andersartige" muß die Möglichkeit haben in, und nicht am Rande der Gesellschaft zu leben. Keine geschützten Werkstätten, sondern die Anstellung psychisch Kranker und geistig Behinderter bei Gemeinde und Bund!
Wenn die Studie schon erkennt: "nur der direkte Kontakt zum Patienten hilft Vorurteile abbauen", dann sollte auch so gehandelt werden, daß dieser Kontakt gefördert wird.
Es sollten nicht Wohngemeinschaften für Patienten eingerichtet werden, sondern es sollen den Patienten bei ihrer Entlassung unbürokratisch Wohnungen zur Verfügung gestellt werden, damit sie nach ihren Bedürfnissen Wohngemeinschaften gründen können.

PATIENTEN IN DIE ÖFFENTLICHKEIT, ÖFFENTLICHKEIT AM STEINHOF!

So wäre z.B. ein Kaffeehaus, das allen Patienten und Stadtbewohnern offensteht, wo niemand mehr im Ärztemantel, Pflegekittel oder in der Schwesterntracht herumrennt, der ideale Ort der Begegnung, um eine vorurteilsfreie Atmosphäre zu schaffen, in der sich die ganze Stadt mit den Problemen und Ängsten der Patienten vertraut machen könnte.

Veranstaltungen, Ausflüge der Patienten in die Stadt (Kino, Beisl, Sportveranstaltungen) sind vorstellbar, die Stadt mit der Realität des 'Irrenhauses' zu konfrontieren, sie würde sich bald an dieses Bild gewöhnen, und auch die Patienten könnten sich langsam wieder an ein Leben in der

Freiheit gewöhnen.

Alle diese geplanten extramuralen Einrichtungen nützen nichts, wenn sich die Patienten aus Angst vor Kontrolle und Wiedereinlieferung nicht getrauen, diese zu nützen.

Einer der wesentlichsten Aspekte der heutigen "Zwangspsychiatrie" ist jedoch die rechtliche Grundlage der Zwangseinlieferung (PARERE). Solange der Patient unfreiwillig eingesperrt ist, ist es ihm sicher egal, ob es sektor- oder gemeindenahe Psychiatrie genannt wird.

WIR FORDERN DAHER DIE SOFORTIGE ZEITLICHE BEGRENZUNG DER ZWANGSANHALTUNG AUF HÖCHSTENS VIER WOCHEN!

Eine Psychiatrie, die den Patienten nicht innerhalb von 3 Wochen überzeugen kann, daß sie in seinem Interesse handelt und behandelt, kann dem Patienten ohnehin nicht helfen und muß ihn daher freilassen.
Was nützen "gemeindenahe Nachbetreuungseinrichtungen", wenn die Geisteskrankenkartei existiert und den entlassenen Patienten von bestimmten Arbeitsplätzen (Gemeinde und Bund!), Schulen, Führerscheinberechtigung etc. ausschließt.

WIR FORDERN DAHER (schon seit 2 Jahren mit 6.000 Unterschriften) DIE ERSATZLOSE ABSCHAFFUNG DER GEISTESKRANKENKARTEI!!!

Die leidige Diskussion um die Frage der Öffentlichkeitsarbeit, die von den offiziellen Stellen noch nie ernsthaft betrieben wurde und bislang nur dazu gedient hat, dem Volk den "Schwarzen Peter" zuzuspielen, betrachten wir weiter als eine unserer Hauptaufgaben.
Es geht nicht darum, die Öffentlichkeit mit den fertigen Plänen der Gemeinde Wien zu konfrontieren (und sich dann über Widerstand zu wundern), sondern in allen Fragen der psychischen Gesundheit und Versorgung die Öffentlichkeit mitentscheiden und mitgestalten zu lassen.

Wie müssen psychosoziale Zentren ausschauen, damit die Betroffenen angstfrei und wenn gewünscht auch anonym in diese Zentren kommen können? Vielleicht ganz anders, als die Gemeindebürokratie und ihre Berater es sich vorstellen!

Die ARENA war ja ein gutes Beispiel dafür was passiert, wenn sich die Betroffenen selbst ihr Jugendzentrum, Kulturzentrum etc. schaffen wollen. Es zeigt sich deutlich, es geht nicht um Hilfe und Zulassung von Selbstorganisation, sondern um Beschwichtigung und Wahlpropaganda.

(Quelle: Flugblatt)

6.11 Regionalisierung der Sozialarbeit in Wien

Warum "Versorgungsräume"?

Motive für eine Aufteilung des Referates nach Versorgungsräumen ergeben sich sowohl aus referatsinternen Überlegungen als auch aus dem Ziel, eine optimale Betreuungsmöglichkeit für die Klienten der Erwachsenenfürsorge zu verwirklichen.

Referatsintern

1) Anwachsen des Personalstandes.
2) Vermehrung der Aufgabenbereiche und Erhöhung der Fallzahlen.
3) Anwachsen der Aufgaben der Referatsleitung als Dienst- und Fachaufsicht für alle Bereiche.
4) Koordinationsprobleme für effektiven Einsatz der Sozialarbeiter.
5) Koordinations- und Kommunikationsprobleme der Sozialarbeiter untereinander.
6) Räumliche Beengtheit.
7) Objektive Verschlechterung der Betreuungsmöglichkeiten, da z.B. ungestörte Gespräche kaum mehr möglich sind.

In Hinblick auf optimale Betreuung

1) Verkehrsgünstig gelegene Außenstellen sind für die Klienten leichter erreichbar.
2) Gegenüber der Zuständigkeit für eine ganze Millionenstadt bringt der Versorgungsraum einen überschaubaren Einsatzbereich.
3) Der Bekanntheitsgrad unserer Angebote kann im Versorgungsraum durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit systematisch gehoben werden.
4) Der Versorgungsraum ermöglicht ökonomischeres Arbeiten durch kürzere Wegzeiten etwa bei Hausbesuchen.
5) Umfang und Intensität der Nachbetreuung können dadurch angehoben werden.
6) Koordinationsmöglichkeiten mit anderen, ebenfalls dezentralisierten Institutionen wie z.B. Jugendamt, Sozialreferate, psychohygienischer Dienst.
7) Koordiniertes Vorgehen der Sozialarbeiter im Versorgungsraum durch ständige gegenseitige Information und Kommunikation und gemeinsame Verantwortung für die Arbeit in einem begrenzten Gebiet.
8) Dadurch tendenzieller Abbau des Abschiebe-Phänomens in der Sozialarbeit.
9) Voraussetzung für eine koordinierte und für die Bevölkerung überschaubare Entwicklung der verschiedenen Beratungsangebote wie Sozialberatung, Ehe- und Familienplanung, Anstaltsverbindungsdienste u.a.
1o) Durch bevölkerungsnahe Ansiedlung mehr Einfluß der Benützer auf die institutionellen Angebote.

(Quelle: MA12 - Sozialamt, Referat für spezielle Individual- und Familienhilfe, Sozialarbeit in vier Versorgungsräumen. Entwurf eines Regionalkonzeptes, S 5 f.)

Organisationsmodell

1) Regionale Aufteilung

Die erfolgte Aufteilung Wiens in 4 Versorgungsräume basiert einzig auf der Überlegung der günstigsten verkehrsgeographischen Möglichkeiten. Auf die Anzahl der zu versorgenden Bevölkerung und auf die Anzahl der möglichen anfallenden Fälle wurde bei der personellen Einteilung und Zuteilung Rücksicht genommen.

Den Mittelpunkt des Versorgungsraumes stellt das Versorgungsraumzentrum dar, dessen Standort im Versorgungsraum so gewählt wurde, daß es aus allen Teilen des Versorgungsraumes günstigst mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen ist.

Versorgungsraum A besteht aus den Bezirken:
1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 (Standort: Innere Stadt)

Versorgungsraum B besteht aus den Bezirken:
1o, 12, 13, 23 (Standort Nähe MBA 12)

Versorgungsraum C besteht aus den Bezirken:
14, 15, 16, 17, 18, 19 (Standort: Hernalser Gürtel)

Versorgungsraum D besteht aus den Bezirken:
2o, 21, 22 (Standort: Nähe Floridsdorfer Spitz)

Die Sozialarbeiter des Versorgungsraumes führen die Fälle, die in ihrer Region anfallen und besorgen den Verbindungsdienst in die Anstalten. ...

2) Organisatorische Einheit des Referates

Um die Einheit des Referates zu erhalten, müssen regelmäßige Kontakte zwischen den Teams und der Referatsleitung sowie zwischen den Teams untereinander möglich sein. Dies kann durch regelmäßige Teilnahme der Referatsleiterin und der Fachaufsichten in der Zentrale an den wöchentlichen Teamsitzungen erreicht werden.

Die unmittelbare Leitung der Arbeitsvollzüge in den Außenstellen - speziell in administrativer Hinsicht - haben die sogenannten Teamleiter. Sie werden aus dem Kreis der Teammitglieder jeweils für einen Zeitraum von einem Jahr gewählt. Darüberhinaus wird eine monatliche Dienstbesprechung der Teamleiter und zweier Delegierter aus jedem Team vorgeschlagen. Vierteljährlich soll ein großer Erfahrungsaustausch aller Referatsmitglieder in der Zentrale stattfinden.

3) Das Team

Das Team besteht aus den in den Versorgungsräumen tätigen Sozialarbeitern und dem Teamleiter. Die wichtigsten administrativen Aufgaben des Teams sind:

1. Organisation der Anwesenheit
2. Organisation der Abendsprechstunden
3. Fallbesprechungen, Fallvergabe
4. Verbindungsdienste in den Anstalten
5. Öffentlichkeitsarbeit
6. Kontakte zu anderen Institutionen im Versorgungsraum
7. Intensiver Kontakt zur Zentrale und zu den anderen Teams.

Eine besondere Verbesserung der Serviceleistung an der Bevölkerung wird in der Einführung einer Abendberatung gesehen (zunächst einmal wöchentlich), Hier ergeben sich auch Berührungspunkte mit einer allfälligen Reform der Sozialberatung in den Bezirken. ...

4) Geldaushilfen

Die Möglichkeit zu raschen Geldaushilfen in speziellen Fällen soll unbedingt auch in den Versorgungsräumen gegeben sein. Dafür bieten sich einige Varianten an:

- In jedem Versorgungsraum erhält der Teamleiter und eine Vertretung eine beschränkte Verfügungsberechtigung. Als auszahlende Stelle fungiert das nächstgelegene Sozialreferat.

- Bleibt die Zeichnungsberechtigung beschränkt auf Funktionen in der Zentrale, besteht die Möglichkeit zur Zeichnung jedenfalls bei den Teamsitzungen oder in dringenden Fällen nach telephonischer Kontaktnahme durch Übermittlung des Antrages.

Grundsätzlich soll versucht werden, mit den Sozialreferaten eine ausreichend gute Zusammenarbeit in allen Belangen zu erreichen, vornehmlich aber in bezug auf Geldaushilfen zur Deckung des Lebensbedarfes.

Größere Aufwendungen (Einrichtung, Umschulung, Darlehen, Stiftungsmittel etc.) unterliegen wie bisher speziellen Genehmigungen.

5) Grundsätzliches

Das Reorganisationskonzept ist unter der Prämisse entwickelt worden, die bestehenden Aufgaben des Referates möglichst im vollen Umfang aufrechtzuerhalten. Darüberhinaus sollte aber verstärkt einem regionalen Versorgungsgesichtspunkt Rechnung getragen werden. Das bedingt - außer einer zu erwartenden Vermehrung der bisherigen Tätgkeiten - unbedingt auch eine Erweiterung des methodischen Bereiches: Bedürfnisforschung, Kennenlernen der sozialen Infrastruktur, Ansätze prophylaktischer Arbeit, Versuche in Gemeinwesenarbeit, Kontakt und Kooperation mit anderen Institutionen, Entwicklung neuer Konzepte und Versorgungsstrategien. Eine Fülle von Aufgaben, die - und das war uns von Anfang an bewußt - nur dann geleistet werden können, wenn es gelingt, einige Kollegen von Verbindungsdiensten zu entlasten und Arbeitskapazitäten dafür freizuhalten. Für die Erfüllung dieser Aufgaben wurde die Gründung eines Institutes für angewandte Sozialarbeit, (analog der "Sozialpädagogischen Grundlagenforschung der MA11) angeregt.

Die Erstellung der Dienstpläne hat gezeigt, daß das mit dem jetzigen Personalstand nicht oder nur ungenügend zu realisieren ist. ...

Zum Thema Personalvermehrung ist zu sagen, daß abgesehen von neuen Aufgaben, wie sie oben beschrieben werden, auch jetzt schon ein verstärktes Service für die Bevölkerung angeboten wird. Statt wie bisher an fünf Wochentagen in einer Zentralstelle wird es in vier dezentralisierten Beratungszentren für die Bevölkerung an je vier Wochentagen Beratungs- und Hilfsmöglichkeiten geben. Das entspricht umgelegt auf einen Zeitraum von vier Wochen einer Verstärkung des Angebotes in diesem Bereich um 220 %.

Das beschriebene Konzept hat einen großen Mangel: Das Fehlen eines sozialmedizinischen Beraters. Wir schlagen deshalb vor, für einen Probelauf sozusagen als Anfang eines "Sozialmedizinischen Dienstes" einen Arzt zu engagieren. ...

(Quelle: a.a.O., S. 7-11)

Organisationsvariante Regionalisierung

Das Konzept der Regionalisierung ist geeignet, einer Tendenz entgegenzuwirken, die für die Sozialarbeit verhängnisvoll wäre: der Spezialisierung; Spezialisierung, gemeint nicht im Sinne eines sinnvollen Einsatzes nach individueller Neigung und Fähigkeit, sondern im Sinne von bürokratischer Kompetenzabgrenzung. Schon heute ist es ja so, daß etwa ein psychisch Kranker, der in einer Familie mit Kindern wohnt, die theoretische Möglichkeit hat, von drei verschiedenen Institutionen betreut zu werden, nämlich vom Jugendamt, vom Sozialamt und vom Psychohygienischen Dienst; hat er ein Delikt gesetzt, kann er auch noch einen Bewährungshelfer bekommen.

Regionalisierung bietet die Chance, durch bessere Zusammenarbeit,Kompetenzabgrenzungen im Sinne des Klienten auszulegen; - Spezialisierung führt zu einer Versteinerung der Kompetenzstruktur, Abschieben könnte zur Regel werden. Sektorisiert werden soll nicht der Mensch, sondern die Institution.

(Quelle: betrifft: Sozialarbeit, 14/15, 2/3 - 1977, S. 19)

6.12 Teamarbeit in den Wiener Jugendämtern - Spezialisten und Bürokratie

Das Jugendamt (bzw. zu einem gewissen Ausmaß die Zentrale in der MA11) ist ... als bürokratische Organisation zu sehen, die die Basis für die Tätigkeit der als "professionals" gefaßten Sozialarbeiter darstellt. Dabei ist zu berücksichtigen, daß sich der Professionalisierungsprozeß in der Sozialarbeit von dem älterer etablierterer Berufe wie dem des Arztes, oder des Rechtsanwaltes sowohl in seiner Richtung als auch im Grad seiner Entwicklung unterscheidet. Sozialarbeit nimmt nach Ansicht der meisten Experten auf dem Kontinuum zwischen verberuflichter Tätigkeit und voll professionalisiertem Beruf eine Mittelstellung ein und wird häufig als "semi-profession" bezeichnet. Die Kriterien einer derartigen Kategorisierung beruhen dabei in erster Linie auf dem Ausmaß des zur Berufsausübung erforderlichen systematisierten wissenschaftlichen bzw. doktrinären Wissens und dem Ausmaß der Autonomie des Berufsstandes im Sinne einer Steuerung der Berufsentwicklung durch die Berufsangehörigen.

Zwischen den Spezialisten und der bürokratischen Organisation besteht insbesondere bei Domination letzterer eine latente Konfliktsituation, die mehrere Wurzeln hat:

- o die unterschiedliche Art der Aufgabenerledigung: während das bürokratische Prinzip auf Arbeitsteilung und -zerlegung zwecks genauer Nachvollziehbarkeit beruht, gehen Angehörige professionalisierter Berufe "ganzheitlich" vor,

- o die unterschiedlichen Standards: Verwaltungsbeamte erfahren ihre Berufssozialisation innerhalb der Organisation, Spezialisten außerhalb,

- o die unterschiedlichsten Kontrollsysteme: Verwaltungsbeamte werden an Hand detaillierter Regelsysteme von ihren Vorgesetzten kontrolliert, während Spezialisten ihre Berufsstandards internalisiert haben und Kontrolle nur vor Kollegen akzeptieren,

- o die unterschiedliche Loyalität: Verwaltungsbeamte haben ihre Bezugsgruppe innerhalb der Organisation, während Spezialisten stärker an ihrem Berufsstand orientiert sind.

Die gegenwärtig vorherrschend bürokratische Konzeption der Bezirksjugendämter wurde zu einem Zeitpunkt etabliert, als die Fürsorge als Berufsstand noch ein sehr geringes Gewicht hatte. Infolge des seither in Gang gekommenen Professionalisierungsprozesses erweist sich der gegebene Rahmen für eine professionsgerechte Ausübung der fürsorgerischen Tätigkeit als zu eng und es entsteht ein struktureller Konflikt, der sich in den Jugendämtern z.B. als Opposition gegen Tätigkeiten, welche die tatsächliche berufliche Qualifikation nicht erfordern und als Opposition gegen die Amtsleiter manifestieren kann. Bei sich fortsetzender Professionalisierung bleibt dieser Konflikt zwischen hierarchischem und kollegialem Prinzip solange akut (oder verstärkt sich), bis ein Kompromiß zwischen beiden Gruppen etwa im Sinn von Etzionis Vorstellungen über die Leitung fachorientierter Organisationen gefunden wird.

Vor diesem Hintergrund ist die Einführung von Teamarbeit, die definitionsgemäß eine egalitäre Zusammenarbeit erfordert, nur insofern realisierbar als es gelingt, das Autoritätsgefälle im Team abzubauen bzw. zu reduzieren. Es muß eine Kompetenzabgrenzung gefunden werden, in der der Amtsleiter bzw. sein Stellvertreter seine Teilnahme als "gleichberechtigtes" Teammitglied durch seine Rolle als Experte für juristische und administrative Fragen legitimiert und nicht unter Berufung auf seine hierarchisch vorgesetzte Position.

Die Gesamtbeurteilung des Modellversuches ein halbes Jahr nach seiner Einführung ist überwiegend positiv, nur ein Viertel der Sozialarbeiter lehnen ihn in unterschiedlicher Intensität ab. Setzt man diese Angaben in Beziehung zu den ex-post Angaben für die Beurteilung im Oktober 1975, so zeigt sich aber, daß der Modellversuch von nicht ganz der Hälfte aller Teammitglieder jetzt negativer eingeschätzt wird als zu Beginn des Experiments und nur ganz wenige eine positivere Beurteilung abgeben. Diese "abnehmende Zustimmung" spielt sich zwar noch im Rahmen einer mehrheitlich positiven Bewertung ab, doch muß bei Ausbleiben notwendiger Änderungen mit einer Fortsetzung dieser negativen Trends gerechnet werden. Gegenwärtig ist das Interesse an der weiteren Entwicklung des Modellversuches jedenfalls noch sehr stark und die große Mehrheit der Befragten äußert konkrete Vorstellungen über die weitere Entwicklung, wobei es sich, wie die Analyse der offenen Antworten zeigt, meist um positive Wunschvorstellungen handelt und weniger um eine Fortschreibung bestehender, negativer Tendenzen. Überwiegend positiv ist auch die Bilanz der "aktiveren" Teammitglieder, der Fallpräsentatoren hinsichtlich der Nützlichkeit ihrer Interventionen. ...

Der Wert des Teams wurde von den Fallpräsentatoren bisher zu etwa gleichen Teilen in fachlicher Beratung und emotionaler Stützung gesehen. Abgesehen davon wird seine Bedeutung für die allgemeine fürsorgerische Tätigkeit der Sozialarbeiter als eher gering beurteilt, doch zeigen die Angaben der Teammitglieder ohne Sozialarbeiter-Ausbildung, daß bei dieser Gruppe Lernerfahrungen im Sinne besseren Verständnisses von Sozialarbeit gemacht wurden.

Die Gründe für Kritik am Modellversuch, die natürlich auch von Sozialarbeitern mit positiver Gesamtbeurteilung geübt wird, lassen sich sowohl auf die erwähnten strukturellen Konflikte als auch auf die Art und Weise der Vorbereitung und Durchführung zurückführen. Die Einführung der Teamarbeit im Jugendamt scheint jedenfalls einem Bedürfnis der Mehrheit der Sozialarbeiter entgegengekommen zu sein: mehr als die Hälfte der Befragten knüpften positive Erwartungen an die Innovation. Aus den Angaben der Teammitglieder ist zu ersehen, daß die Kritik aber schon in der Vorbereitungsphase einsetzt. Ein großer Teil der Sozialarbeiter fühlte sich nämlich entweder hinsichtlich der Information übergangen, oder hätte eine stärkere Beteiligung bei der Konkretisierung des Projektes gewünscht, oder aber war mit der Einschulung unzufrieden. So bezeichnen beispielsweise zwei Drittel aller Teammitglieder die erhaltene Schulung im Lichte der praktischen Erfahrung vor allem aus Gründen der zeitlichen und inhaltlichen Dimensionierung als mehr oder weniger mangelhaft. Was die Konzeption des Modellversuches betrifft, so bestanden in allen Teams Unklarheiten hinsichtlich der Reichweite, der Ziele und der Dauer des Experiments. Die Mehrheit der Sozialarbeiter ist jedenfalls der Meinung, daß Teamarbeit nur dann Einfluß auf die fürsorgerische Tätigkeit haben kann, wenn sie von Veränderungen in der Arbeitssituation begleitet wird.

Die Konzipierung als "Beratungsteam" wird von mehr als drei Viertel der Befragten befürwortet und nur wenige sind bereit, Kompetenzen an ein "Entscheidungsteam" zu delegieren. Hinsichtlich der Gestaltungsmöglichkeiten des Teams bestanden und bestehen eine Reihe von Unsicherheiten und Unklarheiten, was nicht zur Diskussion vorliegender Alternativen führte, sondern zu Entscheidungen, die der Amtsleiter - durchaus rollenkonform handelnd - aufgrund seiner vorgesetzten Position traf. Damit war aber dem Team die Möglichkeit zu der für seine Konstituierung wichtigen Erfahrung kollektiven, autonomen eigenen Gestaltens genommen.

Derartige Vorgänge konnten in der Anfangsphase vor allem bezüglich der Art der im Team zu behandelnden Inhalte beobachtet werden, welche in der Folge einer "gerüchtartigen" Weisung zu einer reinen Beschränkung auf Fälle führten. Dagegen zeigen die Antworten auf die Frage nach der erwünschten inhaltlichen Ausrichtung mit aller Klarheit, daß Bedarf daran besteht, im Rahmen des Teams auch allgemeine Probleme der Sozialarbeit, Fortbildungsfragen und Probleme des Teamprozesses selbst zu besprechen. Den meisten Betroffenen ist also bewußt, daß angesichts der wegen des raschen Wandels in der Sozialarbeit bestehenden Auffassungsunterschiede zunächst eine gemeinsame Sprache als Voraussetzung für fruchtbare Falldiskussionen unter den Sozialarbeitern erarbeitet werden muß, und wofür gerade das Team eine geeignete Plattform darstellt.

Ziemlich geteilte Meinungen gibt es bei den Teammitgliedern hinsichtlich der optimalen Teamgröße, der Art der Koordination und Diskussionsleitung und der Häufigkeit des Zusammentreffens. Hier sind aber bereits Diskussionsprozesse in Gang gekommen, denen mittels Weisungen nicht vorgegriffen werden sollte, sondern die eher einer Förderung und Stimulierung bedürfen.

Unzufriedenheit herrscht mit der verbreiteten Praxis, nur "Starfälle" ins Team zu bringen: die meisten Sozialarbeiter und fast alle Nichtsozialarbeiter sind der Meinung, daß die Auswahl zur Gänze dem Präsentator überlassen bleiben und keine Selektion im Hinblick auf die Präsenz des Psychiaters oder anderer Personen erfolgen sollte. Auch daß bis zum Zeitpunkt der Befragung Fälle nur vom Sozialarbeiter eingebracht wurden, wird beanstandet. Die meisten Befragten wünschen eine diesbezügliche Gleichberechtigung

aller Teammitglieder und immerhin die Hälfte der bisher nur beratend wirkenden Experten möchte auch selbst einen Anspruch auf Beratung geltend machen können.

In der Frage der personellen Zusammensetzung des Teams manifestiert sich der eingangs erwähnte Konflikt zwischen professionell orientierten Sozialarbeitern und den Amtsleitern bzw. Amtsleiter-Stellvertretern als Repräsentanten der bürokratischen Organisation Jugendamt: wenig mehr als die Hälfte der Sozialarbeiter befürwortet die ständige Anwesenheit des Amtsleiters bei den Teamsitzungen und den Amtsleiter-Stellvertreter wollen überhaupt nur zwei ständig im Team haben. Eine Minderheit lehnt die Teilnahme beider Berufsgruppen überhaupt ab, zum Teil deshalb, weil sie als Kontrolle empfunden wird.

Die Aufgliederung der Antworten zu dieser Frage auf die drei Bezirksjugendämter zeigt einen interessanten Unterschied auf: die vom kleineren Teil der Sozialarbeiter kritisierte ständige Anwesenheit des Amtsleiters konzentriert sich auf zwei Jungendämter und ist im dritten fast nicht vorhanden. Diese Information ist insoferne von Bedeutung, als sich aus unseren Protokollaufzeichnungen ersehen läßt, daß der betreffende Amtsleiter der eingangs erwähnten Rolle des sich auf administrative und juristische Beratung beschränkenden "einfachen" Teammitgliedes am nächsten kommt und wegen dieser Respektierung professioneller Zuständigkeiten auch selbst akzeptiert werden dürfte. In diesem Amt wurde auch die Beschränkung auf reine Fallbesprechungen weniger rigoros gehandhabt und häufig über von Fällen abstrahierte Probleme diskutiert. Entsprechend ist die Gesamteinschätzung des Modellversuches dort positiver.

Abschließend sei noch darauf hingewiesen, daß sich der Modellversuch trotz der eingangs erwähnten positiven Aspekte insofern in einer Krise befindet, als bisher die Probleme der Teamautonomie, der egalitären Rollenbeziehungen und der Fragen hinsichtlich Ziel und Dauer des Experiments ungelöst sind. Dies hatte bei vielen Beteiligten eine allgemeine Verunsicherung zur Folge und bewirkte die Ausbildung von Defensiv- und Rückzugsstrategien derart, daß man die Teamsitzungen oft mehr oder minder passiv über sich ergehen läßt. Insbesondere steht die Befürchtung, für im Team geäußerte Meinungen diszipliniert zu werden, einer Überwindung der an sich schon bestehenden Angstbarrieren entgegen.

(Quelle: FRASSINE, I. ACHLEITNER, W.
Spezialisten und Bürokratie.
Begleitstudie zum Modellversuch
"Teamarbeit" im Wr. Jugendamt,
in: betrifft: Sozialarbeit
8/9 (1976), S. 9 - 12)

Modelljugendamt: So sieht's die Fachaufsicht

War das Ziel der Modellversuche in den drei Wiener Jugendämtern genau umrissen, bzw. was sollte dadurch erreicht werden?

Die Ziele waren nicht genau definiert. Es war daran gedacht, die Zielsetzungen, die in der "Jugendamtsenquete" immer wieder angesprochen wurden, insbesonders in den Modellämtern anzustreben; Also: methodengerechtes, klientenzentriertes Arbeiten, die Probleme der Randschichten besser erfassen, größeres Augenmerk auf Prophylaxe, den Freiraum der Sozialarbeiter erweitern und durch die Strukturveränderung auch eine Demokratisierung der Verwaltung herbeiführen.

Wurde die Tatsache der Einführung eines Modells vorher mit den betroffenen Ämtern besprochen, wurden die Beteiligten gefragt, ob sie zu einer solchen Umstellung bereit sind?

Die Bezirksjugendämter wußten rein prinzipiell durch Informationen, die sie schriftlich erhielten, was geplant war. Die Vorbereitungen waren sehr gedrängt und konnten mit den Betroffenen nicht erörtert werden, weil bis zuletzt nicht sicher war, welche Ämter ausgewählt werden sollten. Ein Informationsgespräch wurde dann mit den Mitarbeitern schon geführt, aber keine vorbereitenden Gespräche. Das war natürlich ein Manko: Das war uns damals bewußt und wird uns jetzt auch klar.

Sie haben zuvor schon erwähnt, daß als ein Ziel des "Modellversuches" eine Demokratisierung in den Ämtern angestrebt wird. Im Enquetebericht wird von "Abbau der Autoritätsprobleme, Emanzipation der Sozialarbeiter zu Spezialisten und Abbau von hierarchischen Strukturen" gesprochen. Konnten diese Ziele im weitesten Sinne erreicht werden ?

Ich würde sagen, daß es zu früh ist, diese von Ihnen angesprochenen Veränderungen jetzt schon zu erreichen. Sicher ist ein Prozeß in Gang gekommen. Das Selbstwertgefühl der Sozialarbeiter und ihr Handlungsspielraum steigen. Ich glaube auch, daß in der Teamarbeit demokratische Handlungsweisen geübt werden können.

War eine direkte Kommunikation zwischen Sozialarbeiter und Zentrale möglich; Konkret, gingen alle Informationen und Anregungen den Amtsweg, also durch den Amtsleiter?

Wenn wir z.B. Informationen über Gespräche mit den Mitarbeitern der Modellämter geführt haben, so sind die in der Regel schriftlich, sozusagen als Feedback an die Sozialarbeiter zurückgekommen. Wir haben auch sonst Informationen, vielleicht geringfügiger, aber in der Regel nicht nur an Amtsleiter gegeben, sondern auch an die ganze Gruppe der Sozialarbeiter. Sicher ist es auch manchmal geschehen, daß nicht genügend Exemplare verteilt wurden, aber es bestand immer noch die Möglichkeit sich über FF oder direkt zu informieren.

Wie war es im umgekehrten Fall, wenn die "Basis" Kontakt mit der Zentrale aufnahm?

Ich nehme an, daß die Kontakte, die von der Basis mit uns aufgenommen wurden, in der Regel auch den Amtsleitern bekannt waren. Die Amtsleiter haben auch wiederholt Stellungnahmen abgegeben und an Stellungnahmen mitgearbeitet.

(Quelle: Interview, in: a.a.O., S. 1o f.)

Bilanz der Modelljungendämter: Alles Gute kommt von oben!
Bald für alle: "Teamarbeit"per Dienstanweisung?

In der Stadt des Kindes tagte am 9. März eine ehrenwerte Gesellschaft: Professoren, Doktoren, Dozenten, Experten und einige Sozialarbeiter (in gehobenerer Position, versteht sich) - Teilnehmer am Symposium "Modellversuch in Wiener Jugendämtern" - berieten, wie es nun nach eineinhalb Jahren Probelauf weitergehen soll mit der großen Reform. Viel Wichtiges wurde da gesagt. Über den Abbau hierarchischer Strukturen, über horizontale Kommunikation und darüber, wie die Amtsleiter trotz "Pflichtübungen in Gleichrangigkeit" das Heft in der Hand behalten können. Die, deren Arbeit hier diskutiert, gelobt,zerpflückt, interpretiert und in die richtigen Bahnen gewiesen wurde, hörten von alledem nichts. Sie waren - wieder einmal - nicht eingeladen worden.

Unzufriedene gab es in Wiener Jugendämtern schon immer; Leute, die den Arbeitsstil, den hierarchischen Aufbau, das unbefriedigende Hilfsangebot kritisierten. Aber auch die Art und Weise der Reaktion von "oben" ist nicht neu: man beruft Symposien mit möglichst viel Prominenz ein und installiert Kommissionen, deren Bericht dann irgendwann einmal erscheint. ...

Der Enquete waren Arbeitskreise von Sozialarbeitern im Jugendamt, im Berufsverband und in der Gewerkschaft vorangegangen. Auch Amtsleiter und Vormünder haben Überlegungen angestellt. In den Arbeitskreisen trat dann ein Phänomen ein, das Frau Zenisek, Fachaufsicht der Modellämter und damals Sekretär der Kommission, so beschreibt: "... Vorschläge, die methodische und organisatorische Überlegungen erhielten, prägten auch die Erwartungen für die Kommissionsarbeit, vor allem im Hinblick auf eine Umstrukturierung der Bezirksämter. In der Diskussion der Kommission trat dieses Thema, das stark emotional besetzt war, überraschenderweise in den Hintergrund. Dazu haben verschiedene Gründe beigetragen: Einerseits war es die besondere Problematik der Umstrukturierung einer Institution, andererseits die Scheu, den sich dabei manifestierenden Interessenkonflikt zwischen Berufsgruppen, aber auch zwischen klientenorientierter Sozialarbeit und Verwaltung auszutragen ..."

Eine der als erstes, aufgrund dieser Kommissionsarbeit, in Angriff genommenen Reformen, war die Einrichtung des Modellversuches "Teamarbeit" in drei Wiener Jugendämtern (vergleiche "bS" Nr. 1/75 und Nr. 8/9/76). Diese wurden ca. 1/2 Jahr auf die Teamarbeit vorbereitet. Im Oktober 1975 ging's dann wirklich los. Seither gibt es im Jugendamt 16, 17/18 und 1/8/9 wöchentlich eine Teamsitzung mit einem Psychologen, einem Psychiater, dem Amtsleiter oder seinem Stellvertreter und allen Sozialarbeitern des jeweiligen Jugendamtes. Ferner ein "Aktionskomitee", einen Arbeitskreis der Sozialarbeiter der Modellämter, eine Begleituntersuchung, ein Symposium, einen Symposiumsarbeitskreis. Darüberhinaus viel Aufregung bei den Amtsleitern, etwas Unruhe für die Führungsspitze der MA11, viele Hoch's und Tief's bei den betroffenen Sozialarbeitern ... Und zu guter letzt - vielleicht - den Beginn eines Prozesses - und viele Informationslücken.

Die Auswahl der Modellämter geschah nach personalpolitischen Erwägungen. Zu Beginn des Modellversuchs war in den ausgewählten Ämtern entweder der Organisationsfürsorgerinnen- oder der Fachfürsorgerinnen-Posten neu zu besetzen. Aufgrund der gewünschten Zusammenlegung dieser Funktionen fiel die Wahl auf diese Ämter. Die Vorbereitung der dort beschäftigten Sozialarbeiter setzte erst ein, nachdem die Wahl der Hierarchie bereits getroffen war. Dadurch wurde die Reform als verordnet empfunden und hatte einen

schlechten Start. Zusätzlich unterblieb in 2 Ämtern die notwendige Zieldiskussion der Sozialarbeiter, die für eine Arbeit miteinander notwendig ist. ...

Anders sieht es ein Amtsleiter: "... Auch hier scheinen mir genaue Rahmenrichtlinien unbedingt erforderlich, weil meiner Meinung nach das Team im Bezirksjugendamt keineswegs Austragungsort für professionsbedingte, gewerkschaftliche, ideologische oder politische Kämpfe sein kann ..."

Mit den Hinweisen für eine dynamische Gestaltung der Teamarbeit im Jugendamt bekamen die Sozialarbeiter zwar von der Zentrale wertvolle Anregungen - "... Das Team, das aus gleichberechtigten Spezialisten besteht, wird in erster Linie Beratungsfunktion haben, Anregungen zur Reflexion der hergestellten Beziehungen und feedback für den Sozialarbeiter, bei dem weiterhin das Schwergewicht in der Fallarbeit liegt und vermehrte Information bieten; es kann dem Sozialarbeiter bei der Selektion der intensiv zu betreuenden Fälle auch hinsichtlich der Relation von Einsatz und Ergebnis stützen. Das bewußte Wahrnehmen von Reaktionen, das Überdenken von Beziehungen und das Überschauen der persönlichen Motivation lassen Handlungen leichter in bezug auf die Bedingungen planen, verbessern die Kommunikation und helfen bei der Entwicklung der eigenen Persönlichkeit ..." - doch war das Klima für eine derart freie Kommunikation nirgends auch nur ansatzweise gegeben. ...

Tatsächlich fühlten sich viele verunsichert, bevormundet, kontrolliert und empfanden die Machtverhältnisse, die per Dekret für einen Nachmittag in der Woche egalisiert wurden, die restlichen 38 Arbeitsstunden umso deutlicher. "...Jeder, der in einer Institution in verschiedenen Funktionen tätig war, weiß, welcher Rollenkonflikt entsteht. Aber gerade für den Rollenkonflikt könne die Teamarbeit eine Ebene darstellen, wo entschärft werden kann, was entschärfbar ist. Problematisch sei, wenn die Funktion verwendet wird, um eine Pression auszuüben. Die Berufsgruppe der Amtsleiter oder die, die in der Administration tätig sind, werden mit modernen Versuchen an die Wand gedrängt, haben vitale Ängste ..." (Zitat von Prof. Dr. Spiel, aus dem Protokoll des Symposiums "Modellversuch in Wiener Bezirksjugendämtern").

Die Entwicklung in den drei Modellämtern verlief unterschiedlich. Empfanden es die einen als positiv, daß sie durch die gemeinsamen Sitzungen Probleme im Kreis aller Mitarbeiter besprechen konnten und sich nicht mehr nur in die Geborgenheit kleiner "Amtscliquen" flüchten mußten, entstanden anderswo heftige Konflikte, die nunmehr durch vermittelnde Intervention der Zentrale geglättet werden konnten. Eine Kollegin beschreibt den Teamprozeß so: "Konflikte, Ängste und Reibereien mit Hierarchie und Kollegen hat es schon immer gegeben. Früher, vor dem Team, hatte man jedoch Mechanismen, damit fertig zu werden, auch wenn man die Probleme oft nur unter den Tisch kehrte. Jetzt ist man gezwungen, über die anstehenden Konflikte zu reden, wenn man das Team auch nur ein bißchen ernst nimmt - und das ist verdammt schwer".

Es wäre jedoch falsch und für die weitere Entwicklung wenig fruchtbar, wollte man die Probleme lediglich auf "menschliche Schwächen, Ängste und Kommunikationsschwierigkeiten" reduzieren. Vielmehr geht es auch um strukturelle Krisen der Institution, Berufsgruppen ringen um ihre Position und Identifikation angesichts neuer Entwicklungen in einer hierarchisch-bürokratischen Organisation.

Die Ergebnisse der fast zweijährigen Teamarbeit wurden in einem Symposium, das großteils aus den Mitgliedern der Entquete für moderne Familienfürsorge bestand, diskutiert. Die Modelljugendamtssozialarbeiter traten an den Abteilungsleiter der MA11 mit dem Ersuchen heran, von jedem der drei

Modelljugendämter einen Vertreter in dieses Symposium entsenden zu können, um der unterschiedlichen Entwicklung in den drei Teams Rechnung zu tragen. Doch selbst ein persönliches Gespräch erweiterte das Angebot von einem Vertreter für alle drei Ämter nicht. Die Sozialarbeiter verzichteten daraufhin auf die Entsendung eines Vertreters, da dadurch nach ihrer Ansicht, das Bild nur verfälscht worden wäre....

Ab Herbst 1977 kann in jedem Jugendamt auf Wunsch "geteamt" werden. ...

Quelle: betrifft: Sozialarbeit 14/15 (1977), S. 23 f.)

6.18 Büro für Bürgerinitiativen (Graz)

Bestes und ältestes Beispiel einer Verbindungsstelle zwischen Bürgergruppen und öffentlicher Hand ist das Grazer Büro für Bürgerinitiativen. Dieses wurde 1974 als Dienststelle des Magistrats eingerichtet und dient gleichermaßen als Kontakt- und als Unterstützungsinstitution für jede Art von Bürgerinitiativen, die in Graz sehr zahlreich sind. Zu diesem Zweck leisten die Beamten nicht nur technische Hilfe, sondern veranstalten auch Bürgerversammlungen, Lokalaugenscheine mit Bürgergruppen, Arbeitsbesprechungen mit Vertretern von Bürgerinitiativen etc. Das Büro ist darüber hinaus auch schon als Vermittler zwischen einander widersprechenden Bürgergruppen aufgetreten, indem es einen direkten Verhandlungsprozeß zwischen den Beteiligten initiiert hat. Die Tatsache, daß die Gründung des Grazer Büros in vielfacher Hinsicht als Erfolg angesehen werden kann, hat dazu geführt, auch in Innsbruck die Einrichtung einer ähnlichen Stelle ins Auge zu fassen.

(Quelle: BADELT, C., Selbstorganisation: Alternative zur Bürokratie, Wien 1979, S. 131 f.)

Büro für Bürgerinitiativen

Im Wahlprogramm der ÖVP zu den Gemeinderatswahlen 1973 wurde die Errichtung eines Büros für Bürgerinitiativen gefordert, bzw. in Aussicht gestellt. Der Beschluß zur Errichtung dieses Büros wurde nach der Wahl noch im selben Jahr mit den Stimmen aller drei im Stadtsenat vertretenen Parteien einstimmig getroffen.

Aufgaben des Büros für Bürgerinitiativen: (personell besteht das Büro aus ihm und einer Schreibkraft)

a) Organisatorische Unterstützung von Interessensgemeinschaften, wie z.B.die Erarbeitung von Vereinsstatuten.
b) Informatorische Unterstützung von Interessensgemeinschaften, wie z.B. Bürgerbesprechungen, Bürgerversammlungen.
c) Informatorische Unterstützung von anderen Abteilungen des Magistrates Graz, wie z.B. Weitergabe von Wünschen, Beschwerden, Alternativvorschlägen aus der Bevölkerung an die dafür zuständigen Magistratsabteilungen.

ad b) Bürgerbesprechungen und Bürgerversammlungen:

Die Vorgangsweise des Büros für Bürgerinitiativen ist hier folgende: Tritt eine Interessensgemeinschaft mit einem Anliegen an das Büro für Bürgerinitiativen heran, so wird von diesem, sofern dies sinnvoll erscheint, eine Bürgerbesprechung, möglichst in räumlicher Nähe des zu behandelnden Problems, abgehalten. Eine solche Bürgerbesprechung erfolgt zwischen Vertretern der Interessensgemeinschaft und Beamten und Politikern der Gemeinde (evtl. auch anderer Gebietskörperschaften, sofern deren Kompetenzen betroffen sind.)

Ist zu einem Problem ein sehr großer Interessentenkreis zu erwarten, so werden Bürgerversammlungen abgehalten. Zu diesen werden die Bewohner des betroffenen Gebietes durch Postwurfsendungen schriftlich eingeladen. Unter Vorsitz des Bürgermeisters und der beiden Vizebürgermeister wird das betreffende Problem dann diskutiert.

(Quelle: VEIT, W., Die Bürgermitbestimmung und ihr Einfluß auf den Planungsprozeß der örtlichen Raumplanung, Wien, 1976, S. 3o f.)

Das Büro für Bürgerinitiativen wird vielfach als Anlaufstelle für eine Kommunikation mit den verschiedenen Verwaltungsstellen der Gemeinde benützt und stellt somit in dieser Kommunikation eine wesentliche Erleichterung dar. Dadurch, daß es sich jedoch darauf beschränkt, auf vorhandene Aktivitäten zu reagieren, kann es vorhandene Ungleichheiten nicht ausgleichen, sondern spiegelt diese lediglich wider. Will man vorhandene Ungleichheiten beseitigen oder zumindest mildern, so ist dies nur durch eine gezielte Förderung bisher unterprivilegierter Gruppen (durch verstärkte Information, Aufforderung zur Mitarbeit etc.) möglich. Ein derartiger Versuch wurde vor einiger Zeit in Graz begonnen: Zur Erstellung des Bebauungsplanes wurde das Grazer Stadtgebiet in etwa 3o Zonen eingeteilt. Es ist vorgesehen in jeder dieser Zonen durch einen sogenannten "Moderator" Informationsveranstaltungen abhalten zu lassen. Dadurch soll eine frühzeitige Beteiligung breiter Bevölkerungsschichten erreicht werden. Das Entstehen von Bürgerinitiativen wird dadurch sicher in vielen Fällen antizipiert werden.

(Quelle: a.a.O., S. 73 f.)

Durch diese neue Institution wird es dem politisch- administrativen System möglich, wesentlich sensibler auf sich abzeichnenden Loyalitätsverlust zu reagieren.
Durch die Früherkennung ist es möglich, in einem frühen Stadium der Planung neue Lösungen zu suchen, die die zu verfolgenden beiden Ziele besser in Einklang bringen.
Für die Bürgerinitiative ergibt sich ein Vorteil dadurch, daß sie nicht erst versuchen muß, durch publizistischen Großaufwand Reaktionen einer sich ihren Zielen und Aktionen grundsätzlich verschließenden Gemeinde zu erzwingen.
Von entscheidender Bedeutung wird es aber sein, ob es der Bürgerinitiative gelingt, die Gefahr eines Loyalitätsverlustes glaubhaft darzustellen, denn nur unter dieser Bedingung sieht sich die Gemeinde zum Handeln gezwungen.

(Quelle: a.a.O. S. 83 f.)

6.14 Kooperative Selbstorganisation: Eine Alternative zum bürokratischen Verwaltungsstaat?

Eine zusammenfassende Einschätzung

Auch wenn die zuvor dargestellten Beispiele alternativer gesellschaftlicher Organisationspraxis nicht die gesamte Bandbreite der in Österreich laufenden Initiativen von Bevölkerung und Verwaltung abbilden können, so vermitteln sie doch einen Eindruck über die Vielfalt der Lebensbedürfnisse, für die nach neuen organisatorischen Wegen gesucht wird. Allen referierten Beispielen ist gemeinsam, daß sie nicht nur oppositionelle Initiativen gegen bürokratische Allmacht darstellen, sondern daß sie darüber hinaus klarmachen, daß die Bevölkerung durchaus in der Lage ist, ihre Angelegenheiten selbst in die Hand zu nehmen, also auch in einem positiven Sinne zur Verwaltung ihrer Lebensinteressen fähig ist. Dadurch soll aber keineswegs der Eindruck vermittelt werden, daß "oppositionelle" Organisierungsbestrebungen der Bevölkerung von geringerem Wert wären. Nur soll einem häufig vorgebrachten Einwand, Bevölkerungsinitiativen wirkten nur "destruktiv", mit den "konstruktiven" Seiten solcher Initiativen entgegengetreten werden.

Des weiteren muß auch vermieden werden, ein vereinfachendes Bild von den öffentlich Bediensteten als stures Verhindern von Basisinitiativen zu zeichnen. Vielmehr gibt es auch schon gegenwärtig - trotz aller ungünstiger objektiver Bedingungen - eine nicht zu unterschätzende Zahl von Beamten, die als "Einzelkämpfer", in Gruppen und in Kooperation mit Betroffenen quasi "Guerillatätigkeit" (vgl. NEEDLEMAN, 1974) im Sinne einer demokratischen und basisnäheren Veränderung der öffentlichen Verwaltungsstrukturen ausüben. Daher scheint es auch zielführend zu sein, solche Modelle auszuwählen, in denen die Kooperation "geklappt"

hat, in denen sozusagen die Voraussetzungen "stimmen" und aus denen man Ansatzpunkte für weiterführende Arbeit finden kann.

Auffällig an den österreichischen Beispielen von "Selbstorganisation" ist der Umstand, daß hierzulande bislang vor allem im "Reproduktionsbereich" (und hier fast ausschließlich im öffentlichen Einflußbereich) mit alternativen Organisationsformen experimentiert wird. Ausländische Erfahrungen dagegen zeigen, daß Formen der Selbstorganisation und Selbstverwaltung betroffener Bevölkerungsgruppen durchaus geeignet sind, über den öffentlichen Dienstleistungssektor in den privaten Produktions- und Dienstleistungsbereich hinauszuweisen. In Österreich aber wird fälschlicherweise insbesondere durch den Wirtschaftsbund der ÖVP - der Eindruck zu erwecken versucht, Selbstorganisation wäre eine Alternative zur Bürokratie, die man jedoch nur im staatlichen Bereich zu orten vermeint.[1)]

Eine ähnliche Verzerrung in der Bürokratiediskussion konstatierte der deutsche Industriesoziologe Horst BOSETZKY auf dem Anti-Bürokratie-Kongreß der CDU: Er hat dort einsichtig dargelegt, daß die Bürokratisierung in Wirtschaft und Unternehmen tabuisiert ist und sich der einschlägigen wissenschaftlichen Erforschung verschließt. Als Ursachen dafür führte BOSETZKY an:

1. Die vorherrschende Unternehmensideologie der Überlegenheit der martktwirtschaftlichen Organisationsform,

---

1) Diese Tendenz wird deutlich an der Vermarktungsabsicht des Österreichischen Wirtschaftsbundes mit der von Christoph BADELT erstellten Studie "Selbstorganisation: Alternative zur Bürokratie, Information des Österreichischen Wirtschaftsbundes, Wien 1979.
Eine Interpretation der Verhältnisse also, die dem Autor der Studie fernlag.

die dazu gezwungen ist, staatliche Organisationsformen als ineffizient und rigide darzustellen. "Die Übertragung des Bürokratiebegriffes auf die freie Wirtschaft und ihre großen Unternehmen muß also von hierher als essentielle Bedrohung verstanden werden" (BOSETZKY 1978, S. 55);

2. aber nicht nur die Unternehmer und ihre Topmanager wären "daran interessiert, sich klar und deutlich von Bürokratien und Bürokraten abzuheben, auch die Mehrzahl der Angestellten in der freien Wirtschaft bezieht ihr Selbstwertgefühl daraus, nicht so zu sein wie ein Beamter" (ebd., S. 56). Die Konflikte, die sich aus der ebenso bürokratisierten Arbeitswelt der privatwirtschaftlichen Unternehmen ergeben, werden "zu einem gut Teil durch Verdrängung und durch Projektion" gelöst (ebd.): "sie nehmen ihren Arbeitsplatz als weniger bürokratisch wahr, als er in Wirklichkeit ist, und sie definieren formalisierte, routinisierte und repetitive Teilarbeiten einfach um in eine umfassende, autonome und abwechslungsreiche Beschäftigung", "sie werfen die abgewehrten eigenen Tendenzen auf die anderen und schreiben den öffentlich Bediensteten, ..., alle ungeliebten bürokratischen Verhaltensweisen zu, die sie selber im Laufe ihres Berufslebens an den Tag legen und legen müssen, entlasten sich damit und erheben sich über die Beamten"(ebd.);

3. die im Vergleich zur staatlichen Verwaltung noch wesentlich geringere Transparenz der Industrieverwaltungen: Parlamentarische Kontrolleure, Verwaltungsgerichte, Bürgerinitiativen, Rechnungshöfe erschweren doch die Geheimhaltungstendenz öffentlicher Verwaltung, Industrieverwaltungen dagegen werden überhaupt

> nicht durch vergleichbare Einrichtungen zu mehr Öffentlichkeit gedrängt: "Die Geheimhaltungsstrategien in der Wirtschaft, ... fördern also nicht nur gewisse bürokratische Tendenzen, sondern machen es dem Forscher auch sehr schwer, diese Tendenzen und Erscheinungsformen aufzuspüren" (ebd., S. 57).

Aus der Darstellung BOSETZKYs wird ersichtlich, daß Organisationsreformen sich kaum auf einen Sektor beschränken lassen, sondern die Gesellschaft in all ihren Bereichen erfassen und demokratisch durchdringen müssen. Insoferne ist es besonders bedauerlich, daß in der laufenden Selbstorganisationsdebatte häufig unterschlagen wird, daß Selbstorganisation der Bevölkerung auch eine Alternative zur gewinnorientierten und deshalb auch nur zu oft inhumanen Organisationsform der Marktwirtschaft bedeuten könnte. Außerhalb Österreichs gibt es auch genügend Beispiele dafür, daß Basisinitiativen mit alternativen Zielsetzungen und Organisationsformen auch im Bereich privatwirtschaftlicher Produktion und Distribution Fuß fassen können. Dieser Trend muß sicherlich auch auf dem Hintergrund der aktuellen ökonomischen Krise und steigender Arbeitslosigkeit gesehen werden. Für Österreich muß im Moment resümiert werden, daß hierzulande vorerst fast nur im "Reproduktionsbereich" selbstorganisierte Lebenszusammenhänge zum Tragen kommen können, der Produktionsbereich aber sich gegen veränderte Organisationsformen vorderhand noch erfolgreich sperrt.

Selbstorganisationsansätze in "<u>produktiven</u>"<u>gesellschaftlichen Sektoren</u> existieren in Österreich - wenn überhaupt - ganz offensichtlich erst im <u>Agrarbereich</u> (vgl. 6.5. der Dokumentation). <u>Handel und Gewerbe</u> - vor allem in den städtischen Gebieten - sind noch weniger von kooperativen Selbstinitiativen erfaßt worden. Die wenigen existierenden Modelle und Beispiele im Wiener Raum etwa sind vor allem im gastgewerblichen Bereich (Cafes, Lokale, Restaurants), im

Detailhandel (Grünladen) oder im alternativen Kulturkonsum (Kinos, Theater, Stadtzeitungen, Druckereien, Buchhandlungen, Verlage etc.) angesiedelt. Handel und Gewerbe sind also vorerst für "subkulturelle" Bedürfnisse von kooperativen Modellen betroffen. In anderen westeuropäischen Ländern, im angelsächsischen, im skandinavischen Raum und vor allem in den lateineuropäischen Regionen scheint dieser Prozeß bereits weiter vorangeschritten.

Dieser Befund verleitet zu der Vermutung, daß Selbsthilfeinitiativen in Österreich im ländlichen Raum scheinbar rascher, besser und breiter um sich greifen als im städtischen Bereich, wo sich derartige Aktivitäten ziemlich offensichtlich auf ganz bestimmte Bevölkerungsschichten eingrenzen lassen. Die ländlichen Lebensverhältnisse scheinen - zumindest in dieser Hinsicht - günstigere Voraussetzungen für kooperative Selbstorganisationsformen zu bieten als das großstädtische Milieu, wo die Beziehungsfähigkeit der Menschen zu einem beträchtlichen Maße zerstört worden ist. Eine empirische Studie des IMAS-Institutes über die "Hilfsbereitschaft" der Österreicher kommt zu dem Schluß: "Mit der Hilfsbereitschaft in Österreich ist es nicht weit her. Im österreichischen Bergland geht es noch, im Flachland ist man hartherziger, am hartherzigsten ist man in Wien[1)]" (vgl. AZ vom 6.8.1977).

Apathie, Passivität, Privatisierung, Vereinzelung, Isolation und Entsolidarisierung kennzeichnen in den städtischen

---

1) Im "Index der Hilsbereitschaft" rangiert die Steiermark mit 125 an der Spitze, Niederösterreich und das Burgenland liegen mit 88 Punkten schon erheblich unter den 1oo Punkten und der Tiefpunkt von 76 Punkten wird in Wien erreicht.

Agglomerationszonen die politisch-sozialen Lebensbedingungen. Alles Faktoren aber, die Selbstorganisationsversuche nicht gerade ermutigen und begünstigen. Kein Wunder also, daß gerade im städtischen Bereich derartige Experimente so stark "subkulturell" beschränkt bleiben. Man kann daraus den Schluß ziehen, daß Selbstorganisation eine spezifische politische Kultur (tendenziell kommunikativ, sozial, aktiv) voraussetzt, die unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht in allen Regionen und allen Bevölkerungsschichten gleichermaßen anzutreffen ist.

Der fälschlicherweise der Strategie der Selbstorganisation angelastete soziale "Bias" ist Folge der strukturell ungleichen Verteilung der "politischen Ressourcen" (Artikulations- und Organisationsfähigkeiten und -möglichkeiten) in der bestehenden Gesellschaft. Die verschiedenen Formen der Selbstorganisation werden diese strukturellen Defizite sicherlich nicht kompensieren können.[1] Auch in diesem Zusammenhang zeigen aber ausländische Beispiele, daß Selbstorganisation durchaus aus ihrem sozialen Ghetto (Mittel- und Oberschicht) ausbrechen kann, wenn sie nämlich auch die Arbeitswelt der Menschen erfaßt. Produktionsgenossenschaften in Spanien und Portugal, Arbeiterinitiativen in Großbritannien, Modellversuche mit arbeitslosen Lehrlingen in der BRD zeigen an, daß es auch "anders" gehen kann, daß auch diese Bevölkerungsschichten zur Selbstverwaltung fähig sind.

Bemerkenswert für die österreichischen Verhältnisse ist auch, daß die einzelnen Initiativen noch kaum über eine umfassendere Organisationsform verfügen, die ihre Punk-

---

1) In fast allen der referierten Modelle läßt sich zeigen, daß es hier relativ besser als mit traditioneller bürokratischer Organisationsweise gelingt, schichtspezifische Selektivitäten auszugleichen, wenn auch diese damit nicht gänzlich überwunden werden können.

tualität, ihre lokale oder sachliche Beschränktheit, ihre mangelnde Kontinuität in zeitlicher oder personeller Hinsicht und die daraus resultierende relative Schwäche aufheben kann. Es fehlt also an den nötigen infrastrukturellen Voraussetzungen und einer überregionalen Organisationsweise, die den Erfolg gegen eine bürokratische und zentralistische Umwelt vergrößern könnte, ohne deshalb sich zwangsläufig selbst bürokratisch entwickeln zu müssen. Gedacht ist in diesem Zusammenhang keineswegs an irgendeinen Dachverband oder ähnliche Organisierungen, sondern an eine "Vernetzung" der Einzelinitiativen, also das etwa, was in der BRD mit den "großen Netzen" beabsichtigt wird, die die "kleinen Netze" der lokalen Ebene bis hinauf in gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge vermitteln sollen.

Die relative Schwäche der Idee und Praxis kooperativer Selbstorganisation in Österreich hat spezifische historische Ursachen. Man muß sich vergegenwärtigen, daß in Österreich so etwas wie eine Kultur der Selbstorganisation schon sehr früh und auch sehr stark entwickelt war. Die gesamte politische Kultur der österreichischen Arbeiterbewegung war eigentlich nichts anderes als eine solche wohlorganisierte Kette von Selbstinitiativen. Alle Lebensbedürfnisse des Proletariers wurden in dieser selbstorganisierten Gegenkultur zu erfassen versucht. Jeder bürgerlichen Lebensäußerung sollte eine selbstorganisierte proletarische entgegengestellt werden. Diese Ausrichtung der Arbeiterbewegung mündete schießlich in den Konflikt zwischen "Selbsthilflern" und "Staatshilflern". Ein Konflikt, der in der Folge von Seiten der Staatsgewalt nutzbar gemacht wurde zur Kanalisierung der Arbeiterbewegung (vgl. S. 11).

Diese Phase der österreichischen Arbeiterbewegung mit ihrer

ausgeprägt selbstorganisierten Kultur als "Lebensform" war damals in Europa ziemlich einmalig, alles sah auf das "Rote Wien". Von hier aus gingen viele Impulse in dieser Richtung aus. Freilich, diese emanzipatorisch-kooperativen Initiativen, Selbstverwaltungs- und Genossenschaftsmodelle wurden früh systematisch bürokratisch kanalisiert und zunehmend ihren anfänglichen Intentionen entfremdet. Die Arbeiterbewegung paßte sich den Organisationsformen ihrer politischen Gegner an, sie fand sich mit der Organisationsweise zentralistisch-bürokratischer Großinstitutionen ab, sie organisierte sich nicht anders als der kapitalistische Großbetrieb oder der zentralistische Staatsapparat. Arbeitsteiligkeit und hierarchisierte Herrschaftsstrukturen beendeten schrittweise die selbstorganisierte Realität. Die Dialektik von Massenbewegung und einheitlicher Führung hat heute schwere Schlagseite.

Ein entscheidender Schlag wurde dem für Selbstinitiativen so notwendigen sozio-politischen Klima in der Ära des Faschismus versetzt. Ein für Selbstorganisation zentraler Lebensraum der Menschen, nämlich das Nachbarschaftsverhältnis, ist seither in Mitteleuropa in negativer Hinsicht "besetzt". Die Politik im Nahbereich, also jene Politik, die nicht "oben" und "weit weg" abläuft, wurde durch den Nationalsozialismus instrumentalisiert: Der Nationalsozialismus knüpfte geschickt an der Trennung der "hohen Sphäre der Politik" von der "alltäglichen Lebenswelt weit darunter" an. (vgl. BAHR, 1977, S. 17 ff.) Die Einrichtung des "Blockwarts" kann synonym stehen für die politische Ausbeutung des Nachbarschaftsverhältnisses durch den Faschismus. Nachbarschaft war im Nationalsozialismus die kleinste räumlich bestimmte Einheit der Volksgemeinschaft, sie war das Sinnbild lokaler Identität, sie sollte das konkrete "Heimatgefühl" vermitteln, das in der Weltanschauung der Faschisten den Proletariern eben abging; man betrachtete sie als "heimatlose Gesellen". Unter dieser historischen Hypothek

wird klar, daß Nachbarschaftsbeziehungen politisch diskreditiert scheinen, daß Nachbarschaftshilfe als Bedürfnis weitgehend verkümmert ist und somit heute eine (bewußte oder unbewußte) Barriere für aktive "Bürgersolidarität" erst überwunden werden muß. In dieser Hinsicht müssen neue Bewußtseinsbildungsprozesse wirksam werden, es muß ein "neues" Verständnis von Nachbarschaft entstehen und "neue" Sensibilitäten müssen die menschlichen Beziehungen und den sozialen Bereich überhaupt erfassen. Kollektive Orientierung des Handelns, wie sich aus vielen empirischen Untersuchungen zeigen läßt, ist in Österreich noch nicht allzu stark entwickelt.

Selbstinitiativen der Bevölkerung sind - zumindest in Mitteleuropa - nur auf einem bestimmten sozio-ökonomischen Niveau möglich. Es scheint so zu sein, daß erst ab einem erreichten Maß ökonomischer Sicherheit auch die Bereitschaft zu größerem sozialem und politischem Engagement wieder steigt. Ist man im täglichen Kleinkampf voll damit beschäftigt, für sich und seine Familie die "Reproduktion" der Lebensverhältnisse auf einem bescheidenen Niveau sicherzustellen, bleibt wenig Raum, Zeit und Muße, sich den Kopf über die Möglichkeiten gemeinsamen Handelns zu zerbrechen. Man neigt eher dazu, wie es ja im Dokumentationsteil für die landwirtschaftlichen Modelle angeführt wurde, die schlechten oder mangelhaften Verhältnisse durch individuelle Mehrarbeit zu kompensieren statt gemeinsam mit anderen nach kollektiven Bewältigungsformen zu suchen. Das Ende der starken Wachstumsphase brachte freilich auch eine Ende dieser individualistischen Ausweichstrategie. Die sich strukturell verknappenden Arbeitsmöglichkeiten lassen die Problemlösung durch individuelle Mehrarbeit und auf diesem Wege vergrößerbare Marktchancen und Konsummöglichkeiten nicht mehr so ohne weiteres zu. Es kann daher mit Recht angenommen werden, daß nunmehr auch in Österreich Bevölkerungsintiati-

ven vermehrt an der Tagesordnung stehen werden, zumal sich einerseits die ökonomischen Lebensverhältnisse für die Masse der Bevölkerung im großen und ganzen verbessert haben, das Anspruchs- und Bedürfnisniveau aber nicht ganz einfach zurückgeschraubt werden kann, und andererseits dieser bisherige Weg über individualistische Verbesserung der Lebenssituation auch nicht unbeschränkt weiter verfolgbar ist. Weil dem aber so ist, droht die Legitimitätsproblematik an Bedeutung zu gewinnen. Kollektives Handeln wird zu einer Möglichkeit, das "Reproduktionsniveau" der Bevölkerung zumindest in qualitativer Hinsicht zu heben. Hier soll keineswegs der mechanistischen Anschauung ein Wort geredet werden, je mehr das bestehende System in die Krise gerät, desto mehr Bürgerinitiativen würden sich bilden. Diese Zusammenhänge stellen sich unserer Meinung nach wesentlich komplexer dar und können nicht in dieser simplen Kausalität gesehen werden.

Eine keineswegs irrelevante oder bloß oberflächliche Ursache in unserem Diskussionszusammenhang bildet auch das österreichische Rechtssystem mit seiner extremen "Verrechtlichungstendenz", das im Vergleich zu eher kasuistischen Rechtsordnungen eine allzu große Flexibilität der öffentlichen Verwaltung nicht zuläßt. Partizipation, Bürgerinitiativen, Nutzung alternativer Energiequellen (Wind- und Sonnenenergie) und was auch immer sonst realitätswirksam wird, muß - soll es nach dem Wunsch der Juristen gehen - in juristisch geregelten Bahnen ablaufen. Damit aber wird der Raum für Verwaltungsversuche oder Bevölkerungsinitiativen sehr eng gehalten.

Als besonders hemmend muß hier auch die interne Struktur des öffentlichen Dienstes genannt werden. In seinen wesentlichen Elementen aus der vor-demokratischen Periode stammend (insbesondere der Josephinismus und der Vormärz wirkten

hier gestaltend), zu Beginn des 2o. Jahrhunderts nur rechtlich reguliert (Dienstpragmatik des Jahres 1914), wurden die internen Strukturprinzipien des öffentlichen Dienstes seither im wesentlichen nur konserviert. Nach wie vor sind Besoldung, Status, Kontrollmechanismen, disziplinierendes Beförderungssystem, geheime Dienstbeurteilung, Amtsverschwiegenheit, Treueeide etc., so wie sie in vor-demokratischer Zeit entwickelt wurden, die gestaltenden Merkmale öffentlicher Arbeitswelt. In nur 27 Jahren hatten österreichische Beamte 5 verschiedene Treueeide zu leisten, auf den Kaiser, auf die Republik, auf den austrofaschistischen Ständestaat, auf den Führer und das nationalsozialistische Regime und neuerlich auf die demokratische Republik. Daß solcherart "loyalisierte" Beamte mehr organisations- als bevölkerungsorientiert sind, ist verständlich. Überhaupt war die Struktur der österreichischen Verwaltung in ihrem Kern immer konzipiert für den Bezug "unten und oben", also auf das herrschaftliche Innenverhältnis, fast nie aber wurde das Verhältnis "innen und außen" im selben Maße gestaltungsrelevant. Somit behindert nach wie vor die mangelnde demokratische Arbeitsorganisation auch die Demokratisierung der Außenbeziehungen.

Auf diesem allgemeinen gesellschaftspolitischen Hintergrund ist auch das Verhalten der österreichischen Bürokratie im Hinblick auf Veränderungen zu beurteilen. Die Bürokratie scheint nur in einem sehr schlechten Sinne aus der Geschichte gelernt zu haben. Sie zeichnet sich nämlich in vielen Bereichen vor allem dadurch aus, daß sie im Regelfall mehr Phantasie und Kreativität entwickelt, um Basisinitiativen zu verhindern oder abzustellen als solche Initiativen aufzugreifen, zu fördern oder ihnen Hilfestellung zu leisten. Bewegung "außen" (und erst recht "innen") verunsichern die Arbeitsroutine in den Ämtern und lassen die Befürchtung entstehen, daß dadurch ansonsten realtiv leicht kalkulier-

bare Laufbahnen gestört und verzögert werden könnten. Die meisten Bevölkerungsinitiativen unterschätzen, wie leicht der bürokratische Alltag zu irritieren ist. Weiters lassen sich sich zumeist dazu hinreißen, die Schwierigkeiten bloß zu personalisieren, also die Schuld nur bei den "bösen" Beamten zu suchen, nicht aber die Bedeutung der verursachenden Struktur zu erkennen und zu bekämpfen.

Man könnte sicherlich bei all den in der Dokumentation angeführten Beispielen auch im einzelnen die enormen Schwierigkeiten anführen, die die Träger der verschiedenen Initiativen oder Modellversuche mit den Vertretern der traditionellen Bürokratie hatten. Wobei ganz deutlich angemerkt werden muß, daß solche Schwierigkeiten nicht nur im Verhältnis zwischen Bevölkerung und Bürokratie auftreten, sondern daß sie auch im bürokratieinternen Bereich wirksam werden, daß also auch die alternative basisorientierte Arbeit von Beamten bürokratisch "sabotiert" wird[1]. In jedem der in der Dokumentation dargestellten Fällen gehörten bürokratischer Widerstand (staatlicher aber auch verbandlicher oder anderer Machteliten wie des Bauernbundes, der Landwirtschaftskammern, der Ärztekammer, des ÖGB oder anderer formierter Wirtschaftsinteressen) sowie die kleinen Schikanen des bürokratischen Alltags zu den zentralen Durchsetzungsschwierigkeiten von Basisintitiativen. An genau diesem Widerstandspotential läßt sich die Bedeutung der Bürokratie als gesamtgesellschaftlichem Herrschaftsverbund ermessen. Die Dauerhaftigkeit solcher

---

1) Was die bürokratische Allmacht betrifft, wurde in sozialwissenschaftlichen Abhandlungen überwiegend die "Autonomie" der Verwaltung im Verhältnis zur politischen Führung kritisch reflektiert (STEINBERG, 1978, S. 3o9 ff.).Erst in jüngerer Zeit legt man auch mehr Gewicht auf die bürokratischen "Sabotageakte" im Verhältnis zur Bevölkerung oder im Verhältnis zu reformoffenen, aktiven und bevölkerungsnahen Beamten oder Dienststellen.

Initiativen wird hier jedenfalls zumeist auf eine sehr harte Probe gestellt. Die schlechte und manchmal auch äußerst naive Organisationsweise von Bevölkerungsinitiativen impliziert nämlich geradezu, daß sie in Konfrontationen nur zu leicht den etablierten Herrschaftsapparaten der Großorganisationen unterliegen (vgl. Arenabewegung und Wiener Gemeindebürokratie, die hier stellvertretend für andere stärkere Interessen wirkte).

Andererseits zeigt sich eigentlich fast immer, daß Selbstorganisationsbestrebungen dann erfolgreich und dauerhaft bestehen können, wenn sie ein tragfähiges "Arrangement" zur Bürokratie finden. Ein akzeptabler "modus vivendi" bedeutet in diesem Zusammenhang, daß Bürokratie und Bevölkerung in einer kooperativen Beziehung bestehen können. Dies setzt freilich umfassende Verhaltens- und Einstellungsveränderungen auf beiden Seiten voraus:

- Bevölkerungsinitiativen müssen eine praktikable Einstellung zur Bürokratie finden, sie dürfen nicht in eine infantile Opposition zur Bürokratie verfallen. Dies wird umso leichter gehen, je sensibler die Bevölkerung auch die internen Herrschafts- und Disziplinierungsmechanismen wahrnimmt. Lernt sie diese erkennen und in ihren Ursachen verstehen, so wird ihr auch bewußt, zu welchem Ausmaß diese undemokratische Arbeitssituation der öffentlich Bediensteten auch ihren Bedürfnissen zuwiderläuft. Auf diese Weise könnte sich eine gemeinsame Konsens-, aber auch Aktionsbasis für antibürokratische Strategien bilden, die innerhalb und außerhalb des Verwaltungsapparates wirksam werden könnten.

o Die Beamten dagegen müßten lernen, die Bedürfnisse und Interessen der Bevölkerung ernst zu nehmen und ein neues bevölkerungsorientiertes Berufsverständnis entwickeln. Der Verwaltungsberuf müßte als Tätigkeit im Dienste vor allem sozial schwacher Bevölkerungsinteressen begriffen werden können. Nicht Verhindern oder Verbieten sollte den Inhalt von Verwaltungstätigkeit ausmachen, sondern die möglichst optimale Durchsetzung der Lebensinteressen der Bevölkerung sollte das Ziel der Berufstätigkeit sein. Damit freilich könnte sich so etwas wie eine "natürliche" Oppositionshaltung ergeben, deren Legitimitätsbasis sich aus dem Druck sowie der Loyalität der Verwaltungsklienten herleiten ließe. Mit einer konsequenten Bevölkerungsinitiative im Rücken, die ansonsten schwer organisierbare Bedürfnisse oder schwache Interessen verkörpert, könnte der einzelne Beamte auch verwaltungsintern wesentlich mehr gegen die derzeit dominanten starken Interessensformierungen durchsetzen. Im Moment muß ein motivierter und engagierter Beamter, will er sein Handeln an den Interessen sozial Schwacher ausrichten, entweder am Rande der Legalität agieren oder aber er scheitert an vorgeblich bürokratieinternen Widerständen, die aber in Wirklichkeit nichts anderes sind als ein Abbild der gesamtgesellschaftlichen Interessen- und Machtstruktur.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden Tiefeninterviews mit Beamten durchgeführt, in denen die mehr oder minder formellen Nahtstellen zwischen öffentlicher Verwaltung und mächtigen Wirtschaftsinteressen herausgearbeitet wurden. Wir zitieren hier das Protokoll eines derarti-

gen Gespräches[1]: "Im ... Verfahren ist das öffentliche Interesse unbestimmt definiert, es liegt daher im Geschick des Beamten, das öffentliche Interesse zu definieren und mit den konkreten Interessen abzustimmen. Wenn der Beamte auch weisungsgebunden ist, so arbeitet er in dieser Hinsicht dennoch frei. Steht das Interesse eines Projektanten beispielsweise gegen das Interesse eines kleinen Bauern, so müßte der Beamte idealtypisch dem Druck beider Seiten nachgeben, in der Praxis aber gibt der Beamte dem Projektanten nach, der kleine Bauer bleibt in der Regel auf der Strecke. Hier kommt die 'bürokratische Symbiose' zum Tragen, der Gewöhnungsprozeß der Bürokratie an Interessenvertreter und Lobbystrukturen wird zum Problem. Über die Jahre hat sich ein Freundschaftsverhältnis des Beamten zu den formulierten Interessen entwickelt, der kleine Bauer jedoch steht als Fremder da. Projektanten, Interessenvertreter und Beamte kennen sich,sie haben dauernd miteinander zu tun. Der nur punktuell auftretende Bauer ist dem Beamten gegenüber etwas'Vergängliches'".

---

1) Um die Anonymität des Gespräches gewährleisten zu können, mußte das Protokoll von Hinweisen,die Vermutungen über die Identität des Gesprächpartners zulassen könnten, befreit werden. Das zitierte Gespräch wurde am 9.11.1978 geführt.

Gegenwärtig kann das Verhalten eines sozial engagierten Beamten mit allen zur Verfügung stehenden Methoden entweder als "Illoyalität" diskriminiert oder aber gar "kriminalisiert" werden. Einleitung von Disziplinarverfahren u.a.m.). Ein "Ausbrechen" aus der üblichen bürokratischen Front des Amtsgefüges - so wird es zumeist intern wahrgenommen und verstanden - wird fallweise disziplinär geahndet. Dies kann umso leichter geschehen, je stärker die Organisations- und Amtsorientierung die Arbeit der Beamten bestimmt. Erst eine Projektorientierung macht möglich, Bevölkerungsinitiativen administrativ zu betreuen und abzustützen. Denn der Erfolg der Arbeit des Beamten bemißt sich am Erfolg des Projektes, der aber nur in gemeinsamer Arbeit mit der Bevölkerung herstellbar sein wird.

Die Auswahl der im Rahmen des vorliegenden Projektberichtes präsentierten Beispiele war vor allem darum bemüht, relativ erfolgreiche Kooperationsbemühungen zwischen Bevölkerung und Verwaltung zu präsentieren. Wie schon erwähnt, ließe sich nämlich auch eine Vielzahl negativer Erfahrungen anführen, die veranschaulichen könnten, wie fast regelmäßig Bevölkerungsinitiativen mit bürokratischem Unverstand in Konflikt geraten und daran auch zugrundegehen. (Als quasi Fußnote muß in diesem Kontext freilich erneut daran erinnert werden, daß dieser "bürokratische Unverstand" harten

gesellschaftlichen Interessen in die Hände spielt, was aber diese Machteliten sicher nicht daran hindert, sich zu großen Bürokratiekritikern aufzuspielen). Traditionelle bürokratische Strukturen - wo immer sie auch auftreten, nicht nur im staatlichen Einflußbereich - vertragen nämlich auf Dauer kaum die Aufweichung ihrer üblicherweise sehr hart verlaufenden bürokratischen "Front".

Bürokratie ist unabhängig davon, in welchem gesellschaftlichen Bereich sie auftritt, immer bezogen auf eine nichtbürokratische Basis. Über alle speziellen Ziele hinaus bleibt als gemeinsame Tendenz der bürokratischen Organisation die Ausschaltung demokratischer Kontrolle sowie der Ausschluß der Öffentlichkeit der Betroffenen, somit also die Verhinderung von Selbstbestimmung, Selbstorganisation und Selbstverwaltung der Menschen.

Ein in diesem Sinne "unbürokratisches Ausscheren" einzelner Dienststellen oder gar einzelner Beamter bildet eine Bedrohung des gesamten Amtsmechanismus und eine solche Einbruchstelle wird auch nicht geduldet.
Kommt es aber dennoch zu solch "ungewöhnlichen" Veränderungen, die das bürokratische Herrschaftssystem in ihrer Routine irritieren, kommt es also zu "unbürokratischen" Versuchen innerhalb oder außerhalb der Verwaltungsorganisation, so werden diese Initiativen fast immer durch neuerliche Bürokratisierung oder Zentralisierung wieder in die alte Struktur eingeholt. Entbürokratisierung muß folglich ein permanenter Kampf sein, für den nie ein Ende abzusehen sein wird.

Häufig jedoch wird aus der Notwendigkeit der permanenten Verwaltungsreform ein falscher Schluß gezogen: Demokratie und Bürokratie wären unvereinbar, die "Sachrationalität" erzwinge bürokratische Strukturen, die prinzipiell nicht demo-

kratisierbar wären. Somit müsse man sich, geraten Bürokratie und Demokratie miteinander in Konflikt, immer für die Aufrechterhaltung der Bürokratie entscheiden. Also: Ohne Demokratie könne im Zweifelsfalle eine Gesellschaft ihr Auslangen finden, niemals aber ohne Bürokratie. Dieser Streit ist alt und es ist auch nicht abzusehen, wann und wie er entschieden werden kann. Sicherlich, die Bürokratiestruktur ist die ältere, und im Zweifel entscheidet man sich (bewußt oder auch unbewußt) für "gestandene" Strukturen von denen viel eher angenommen wird, daß man sie "gewohnt" ist und daher im Griff hat. Alles andere betrachtet man als höchst ungewiße Experimente. Bestärkt wird dieser strukturelle Konservativismus durch die Erfahrung, daß bürokratische Strukturen über "Kontinuität" verfügen, während alle bisherigen Alternativen immer nur vorübergehend waren und letztlich an neuerlicher Bürokratisierung und Zentralisierung gescheitert sind.

Wir meinen, in welcher Richtung immer die Frage von Demokratie und Bürokratie theoretisch und praktisch entschieden werden kann, daß dies immer eine falsche Entscheidung sein muß, wenn die Akzentuierung entweder in der einen oder anderen Richtung gesetzt wird. Fast alle bisher eingeschlagenen Wege der Verwaltungsreform sind eben an dieser Polarisierung gescheitert.

Aus der vorliegenden Untersuchung ergibt sich eigentlich schlüssig, daß - wie stark immer man in kooperativen Bevölkerungsinitiativen eine Entlastung der öffentlichen Hand in finanzieller und organisatorischer Hinsicht erblickt - man trotz allem nicht ohne öffentliche Verwaltung das Auslangen finden wird und daß man auch nicht umhin kommen wird, die bürokratische Verwaltung in ihrer Gesamtheit demokratisch zu erneuern. Ob eine solche Veränderung den gegenwärtigen Sinngehalt von Bürokratie angreift, ist freilich

eine ganz andere Frage. Jedenfalls spricht sehr viel dafür, daß Strategien scheitern müssen, die die undemokratische Verwaltungsstruktur beibehalten wollen, gleichzeitig aber meinen, sich über selbstbestimmte Bevölkerungsinitiativen konsequenzenlos hinwegsetzen zu können. Dies war der bisher eingeschlagene Weg, der die momentane Krise der öffentlichen Verwaltung mit verursacht hat. Es ist aber auch keine Lösung in Sicht, wenn unter Beibehaltung undemokratischer Verwaltungsorganisation durch "Zulassung" von Bevölkerungsinitiativen bloß ein Ventil geschaffen wird, um den ärgsten Unmut der Bevölkerung abzuleiten, um dann so weiter zu machen wie bisher. Einige der dargestellten Modelle sind Belege dafür.

Einen Weg aus dem Dilemma wird es nur dann geben, wenn auch erkannt wird, welche konstruktive Ergänzung und Korrektur öffentlicher Verwaltungstätigkeit selbstbestimmte Initiativen der Bevölkerung bedeuten. Eine solche Anerkennung impliziert freilich auch die Einsicht, daß solche Initiativen nicht ohne öffentliche Unterstützung überleben und fortbestehen können. Soll eine solche Abstützung in einem demokratisch kooperativen und nicht bevormundenden Sinne erfolgen können, so erzwingt dies eine demokratische Transformation auch der öffentlichen Verwaltung. Erst wenn es zu einer solchen dialektischen Vermittlung von Bürokratie und Demokratie kommt, kann unsere Behauptung, daß demokratische Verwaltung ohne Bürokratie möglich ist, seriös widerlegt werden.

Derzeit freilich ist noch in den verschiedenen Gebietskörperschaften die Tendenz dominant, unter dem Druck der Öffentlichkeit "unbürokratische Vorposten" zuzulassen (Grazer Büro für Bürgerinitiativen, Schulservicestelle des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst, Bürgerservice der

Gemeinde Wien usw.), den "übrigen" (nämlich fast gesamten) Verwaltungsapparat aber in seiner extrem bedürfnisfernen Struktur zu belassen. Damit aber leben die isolierten "unbürokratischen" Verwaltungsstellen in ständiger Bedrohung durch bürokratische Routine und Allmacht ihrer Umwelt, sie geraten so zum reformerischen Alibi, ohne die bestehenden administrativen Verhältnisse nachhaltig ändern zu können. Darüber hinaus stellt sich jedem Reformversuch von vornherein als Barriere in den Weg, wenn interne und externe Reformstrategien voneinander abgekoppelt bleiben. Wie schlecht dies derzeit gelöst wird, belegt der Modellversuch "Teamarbeit", der das Scheitern leider schon zu seiner Ausgangsvoraussetzung gemacht hat.

Auch dort, wo man derzeit unter ökonomischem Druck (Finanzkrise der öffentlichen Hand) Änderungen oder neue Modelle verantreibt, z.B. Neuorganisation der Sozialdienste) oder dort, wo die Ineffizienz der bestehenden Institutionen so kraß geworden ist, daß Alternativmodelle nicht länger mehr abgeblockt werden können z.B. Sektoralisierung und Entinstitutionalisierung der psychiatrischen Versorgung, müssen diese Versuche scheitern, wenn es ihnen nicht gelingt, weitere soziale Bewegungen und von solchen getragene Demokratisierungsprozesse auszulösen. Denn eines ist sicher, Veränderung kann nicht nur "von oben" verordnet kommen, sie muß vor allem "von unten" getragen werden. Insoferne bedeuten die in diesem Bericht aufgelisteten Beispiele demokratischer Praxis nicht mehr als eine insgesamt noch sehr vage Hoffnung auf eine demokratischere, bedürfnisgerechtere und lebensnähere Gesellschaftsorganisation.

Erste Schritte in dieser Richtung wären gesetzt, die nächsten aber müssen erst folgen.

LITERATURVERZEICHNIS

ADLER, M., Die Anfänge der merkantilistischen Gewerbepolitik in Österreich, Wien-Leipzig 19o3

APPEL, K., Beamte und Sozialismus, in: Der Kampf, 1921, 15. Jg., S. 122-124

ARDELT, R.G., HAAS, H., Westintegration Österreichs nach 1945, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1975, H. 3, S. 379-397

AUER, P., BAUER, CH., FORNLEITNER, L., KREISKY, E., Frauen im öffentlichen Dienst - öffentliche Dienste für Frauen, Wien 1977

BACHRACH, P., Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt/Main, 197o

BACHRACH, P., BARATZ, M.S., Macht und Armut, Frankfurt 1977

BADELT, CH., Selbstorganisation: Alternative zur Bürokratie, Wien 1979

BAHR, H.,-E., Industrielle Gewalt und Heimat in den reichen Gesellschaften, in: GRONEMEYER/BAHR (Hrsg.), Nachbarschaft im Neubaublock, Weinheim-Basel 1977, S. 17 - 41

BAHR, H.-E., Alternative Lebensformen in der Ersten Welt, in: Anders leben - überleben, Frankfurt 1978, S. 9 - 15

BAUER, R., Analyse lokaler Konflikte im Produktions- und Reproduktionsbereich als Interessenkämpfe, in: GRAUHAN, R.-R. (Hrsg .),lokale Politikforschung Frankfurt/Main, 1975

BAUMGARTNER, S., GERLICH, P., KOUBA, E., KREISKY, E., MATZKA, M., SCHEER, G., Verwaltung in der Demokratie, 9 Bde., Wien 1975 - 1979

BICHLBAUER, D., FORNLEITNER, L., Sozialversicherung zwischen Staat und Verbänden. Das Problem der Selbstverwaltung aus sozio-politischer Sicht, 3 Bde., Wien 1976

BLANK, H.-J., Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: KRESS, G.,SENGHAAS, D. (Hg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1972, S. 315 - 346

BOSETZKY, H., Bürokratisierung in Wirtschaft und Unternehmen, in: GEISSLER, H. (Hg), Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln, Frankfurt/Main-Berlin-Wien 1978, S. 55 - 71

BRAUNTHAL, J., Die Sozialpolitik der Republik, Wien 1919

BRECHT, B., Geschichten von Herrn Keuner, Frankfurt/Main 1975

BRÜGEL, L., Soziale Gesetzgebung in Österreich von 1848 bis 1918, Wien-Leipzig 1919

BRUN, R., Die Folgen der Ökologie-Diskussion, in: Anders leben - überleben, Frankfurt/Main 1978, S. 5 f.

BRUNNER, O., Neue Wege der Verfassungs- und Sozialgeschichte, Göttingen 1968

CHALOUPEK, G.,SWOBODA, H., Sozialpartnerschaft und Wirtschaftsentwicklung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1975, H. 3, S. 333 - 343

CROZIER, M., The Bureaucratic Phenomen, Chicago 1964

DAMMAN, K., Rationalisierung der Sozialarbeit. Tendenzen, Formen, Widerstand, in: BARABAS, F. et al. (Hg.), Jahrbuch der Sozialarbeit 1978, Reinbek bei Hamburg 1977, S. 343 - 386

DICKSON, D., Alternative Technology and the Politics of Technical Change, Fontana 1974

EDELMAN, M., Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/Main-New York, 1976

ENGELS, W., Mehr Markt. Soziale Marktwirtschaft als politische Ökonomie, Stuttgart, 1976

FASSBINDER, H., Bürgerinitiativen und Planungsbeteiligung im Kontext kapitalistischer Regionalpolitik, in: Kursbuch 27, Mai 1972, S. 68 - 83

FISCHER-KOWALSKI, M.,BUCEK, J., Sozialbericht, 3 Bde., Wien 1978

FUCHS, V., The Service Economy, New York 1968

GARTNER, A., RIESSMAN, F., Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors, Frankfurt/Main 1978

GEHMACHER, E., Die alte und die neue Armut, in: Die Zukunft, April 1978, S. 8 - 12

GLATZ, H., TALOS, E., Sozialpartnerschaft: Ein pluralistisches Modell der Gesellschaft. Am Beispiel Österreichs, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1974, 3. H., S. 311 - 332

GRAUHAN, R.-R., (Hg.), Lokale Politikforschung, 2 Bde., Frankfurt/Main 1975

GRAUHAN, R.-R., HICKEL, R., Krise des Steuerstaates? Widersprüche und Perspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung das Parlament B 46/77, 19. November, 1977, S. 3 - 2o.

GRONEMEYER, R., Selbstbestimmung innerhalb der Grenzen des Wachstums, in: Anders leben - überleben, Frankfurt/Main 1978, S. 53 - 7o

GROSSMANN, R., WIMMER, R., Lehrerrolle und politische Bildung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1975, H. 2, S. 153 - 176

GULDIMANN, T., Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Am Beispiel Schwedens und der Bundesrepublik, München 1976

HABERMAS, J., Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt/Main 1973

HAIDER, J., Untewegs in den Steuerstaat? in: Die Industrie, Nr. 13, 1976

HANUSCH, F., Einleitung zur "Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Weltkrieges", österreichische und ungarische Serie, Carnegie-Stiftung für internationalen Frieden, o.O. und o.J., S. 5 H.

HÄUSSERMANN, H., Die Politik der Bürokratie. Einführung in die Soziologie der staatlichen Verwaltung, Frankfurt/Main 1977

HAUTMANN, H., Ferdinand HANUSCH - der Staatssekretär, in: STAININGER, O. (Hg.), Ferdinand Hanusch. Ein Leben für den sozialen Aufstieg, Wien 1973

HERBST, Ph. G., Alternatives to Hierarchies, Leiden 1976

HICKEL, R., Krisenprobleme des "verschuldeten Steuerstaates", in: ders. (Hrsg.), Die Finanzkrise des Steuerstaates, Frankfurt 1976

HINTZE, O., Wesen und Verbreitung des Feudalismus, in: ders. Fundalismus-Kapitalismus, Göttingen, 197o, S. 12 - 47

HUNT, E.K., SHERMAN, H.J., Ökonomie. Aus traditioneller und radikaler Sicht, 1. Bd., Frankfurt/Main 1974

ILLICH, I., Selbstbegrenzung. Eine politische Kritik der Technik, Reinbek bei Hamburg 1975

ILLICH, I., Fortschrittsmythen, Reinbek bei Hamburg 1978

KNOTH, E.,KOHOUTEK, R., Verteilungswirkungen wohnpolitischer Maßnahmen, Wien 1978

KRAMER, H., Die Investitionen der öffentlichen Verwaltung 1946 - 1964, in: Monatsberichte des österreichischen Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 11, 1965

KRAMMER, J., SCHEER, G., Das österreichische Agrarsystem. Perspektiven und Alternativen, 2.Bde.,Wien 1978

KREISKY, B., Die Zeit in der wir leben. Betrachtungen zur internationalen Politik, Wien, 1978

KREISKY, E., Zur Genesis der politischen und sozialen Funktion der Bürokratie, in: FISCHER, H. (Hg), Das Politische System Österreichs, Wien 1974, S. 181 - 231

KREISKY, E., Finanzkrise und öffentlicher Dienst. Auswirkungen staatlicher Rationalisierungspolitik auf Bevölkerung und Staatsbeschäftigte, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1977 H. 3, S. 315 - 329

KUEHNELT-LEDDHIN, E., Vom Versorgungsstaat zum Zwangskloster, in: KALTENBRUNNER, G. (Hg)., Der überforderte schwache Staat, München 1975, S. 42 ff.

LAMBSDORFF, Graf O., Stoppt endlich den Staat! in: Wirtschaftswoche, Nr. 32, 1975

LANDWEHR, R., Wider den linken Caritativismus, in: Informationsdienst Sozialarbeit, Nr. 16, 1977

LEDERER, E., Die Bewegung der öffentlichen Beamten, in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, 31. Bd., Tübingen 191o, S. 66o - 7o9

LEIBFRIED, St. Vorwort zur deutschen Ausgabe, in: PIVEN,F.F., CLOWARD, R.A., Regulierung der Armut, Frankfurt/Main 1977, S. 9 - 67

LENHARDT, D., (Sozialdemokratische) Marktwirtschaft, in: Die Presse, 23.11.1978

LINDBLOM, CH.E., The Science of Muddling Through , in: ETZIONI, A. (Hg), Readings on modern organizations, New York 1969, S. 154 - 166

LOHMAR, U., Staatsbürokratie. Das hoheitliche Gewerbe, München, 1978

MACHLUP, F., Lohnbremse gegen Arbeitslosigkeit. Geldausgeben kein Allheilmittel, in: Die Presse, 14. Feber 1978

MEISSNER, W., Inhalt und Tendenz der Kritik am Spätkapitalismus, in: FREY, B.S./MEISSNER, W. (HG), Zwei Ansätze der Politischen Ökonomie. Marxismus und ökonomische Theorie der Politik, Frankfurt/Main 1974, S. 79 - 94

MURSWIECK, A. (Hg), Staatliche Politik im Sozialsektor, München 1976

NARR, W.D. Demokratie zur Entwicklung - Entwicklung zur Demokratie, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1973, H. 1

NARR, W.-D., (Hg.), Wir Bürger als Sicherheitsrisiko, Reinbek bei Hamburg, 1977

NEEDLEMAN, M.L., NEEDLEMAN, C.E., Guerrillas in the Bureaucracy, New York-London-Sydney-Toronto 1974

NEUHAUSER, G., Die verbandsmäßige Organisation der österreichischen Wirtschaft, in: Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich, Berlin 1966, S. 68 ff.

OFFE, C., Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt/Main 1975

PALME, L., Nicht nur von bürgerlicher Seite wird Reprivatisierung forciert, in: Die Presse, 19.11.1976

PANKOKE, E. NOKIELSKI, H., BEINE, T., Neue Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung, Göttingen 1975

PAYRLEITNER, A., Zeit der Perchten, Pleiten, Demagogen, in: Kurier, 25. Februar 1977

PIVEN, F.F., CLOWARD. R.A., Regulierung der Armut. Die Politik der öffentlichen Wohlfahrt, Frankfurt/Main 1977

PRADER, H.,Ziele und Resultate kooperativer Gerwerkschaftspolitik im Wiederaufbau nach 1945, in: Österreiehische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 1974, H.3., S. 345 - 366

PRÄTORIUS, R., Folgen der Planung. Ursachen, Bedingungen und Grenzen, moderner Verwaltungsreformen, Lollar/Lahn 1977

PUCHINGER, K., Vorläufige Studien zu einer Theorie der Klassen in Österreich (Strukturelle Tendenzen in der österreichischen Wirtschaftsgeschichte), in: Marxistische Kritik, Nr. 1, Wien 1971, S. 64 ff.

RENNER, K., Die Verwaltungsreform, in: Österreichs Erneuerung, Wien 1916, S. 74 - 118

RIESE, H., Wohlfahrt und Wirtschaftspolitik, Reinbek bei Hamburg, 1975

RÖDEL, U.,GULDIMANN, T., Sozialpolitik als soziale Kontrolle, in: GULDIMANN, T. et al. (Hg), Sozialpolitik als soziale Kontrolle, Frankfurt/Main 1978, S. 11 - 55

SCHATZ, H., Staatsbürokratie im Wandel, in: NARR, W.-D. (Hg.), Politik und Ökonomie - autonome Handlungsspielräume des Staates, PVS-Sonderheft 6/75

SCHIMMELBUSCH, H., Marktwirtschaft, Bürokratie und Leistung, hg. von der Stiftung Gesellschaft und Unternehmen, Köln 1977

SCHWARZ, W., Ein Obersenatsrat ohne Parteibuch. IBM-Manager wechselte ins Wiener Rathaus, in: Kurier, 18.April 1977

SEDLNITZKY, CH., Reprivatisierung: Subsidiaritätsprinzip verstaatlichter Macht, in: Österreichische Monatshefte. Zeitschrift für Politik, Nr. 4, 1977

SPRINGER, A., Geschichte Österreichs seit dem Wiener Frieden 1809, 1. Bd., Leipzig 1863

STEINBERG, R., Faktoren bürokratischer Macht, in: Die Verwaltung, Berlin 11. Jg. (1978), Nr. 3, S. 309 - 334

SZECSI, M., Der Lohnanteil am österreichischen Volkseinkommen 1913 bis 1967, Wien o.J.

THIEMEYER, T., Wirtschaftslehre öffentlicher Betriebe, Reinbek bei Hamburg 1975

TITSCHER, S., Organisationssoziologische Untersuchung der Finanzverwaltung, Innsbruck 1975

TITSCHER, S., Struktur eines Ministeriums, Wien 1976

TOFAUTE, H., Gesellschaftliche und ökonomische Aspekte der Privatisierung unter besonderer Berücksichtigung gewerkschaftlicher Gesichtspunkte, in: WSI-Mitteilungen 7/1976

TURNER, J.F.C., Verelendung durch Architektur, Reinbek bei Hamburg 1978

WALTER, F., Österreichische Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte von 1500 bis 1955, Wien-Köln,Graz 1972

WEBER, M., Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen 1922