SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Zentralisierung und Individualisierung: einige Überlegungen zur Machtbalance zwischen Regierenden und Regierten

Korte, Hermann

Veröffentlichungsversion / Published Version
Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Korte, H. (1981). Zentralisierung und Individualisierung: einige Überlegungen zur Machtbalance zwischen Regierenden und Regierten. In W. Schulte (Hrsg.), *Soziologie in der Gesellschaft: Referate aus den Veranstaltungen der Sektionen der Deutschen Gesellschaft für Soziologie, der Ad-hoc-Gruppen und des Berufsverbandes Deutscher Soziologen beim 20. Deutschen Soziologentag in Bremen 1980* (S. 783-788). Bremen: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS).
https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-189596

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

ZENTRALISIERUNG UND INDIVIDUALISIERUNG: EINIGE ÜBERLEGUNGEN ZUR MACHTBALANCE ZWISCHEN REGIERENDEN UND REGIERTEN

Hermann Korte

Im Zusammenhang mit den Studentenbewegungen der 60er Jahre waren auch in der Bundesrepublik Deutschland bestimmte Formen von Bürgerbewegungen entstanden, die bestimmte demokratische Rechte für ganze Bevölkerungsteile bzw. für vernachlässigte, benachteiligte Gruppen in der Gesellschaft einforderten. Seit Anfang der 70er Jahre und verstärkt etwa seit 1975 beobachten wir ganz andere Formen von Bürgerbewegungen, insbesondere im kommunalen Bereich. Diese Bürgerbewegungen sind, anders als ihre Vorläufer, zunächst nicht mit allgemeinen Themen befaßt, sondern relativ individualistisch und in den Äußerungsformen gegenüber den etablierten Parteien auch privatistisch. Das besondere Merkmal dieser zunächst immer sehr kleinen Gruppen auf der Ebene von Städten bzw. Stadtteilen ist, daß es sich nicht mehr um 1-Generationengruppen oder 1-Schichtgruppen handelt, sondern um den Zusammenschluß von Bürgern verschiedenen Alters und verschiedener sozialer Herkunft. Diese Gruppen haben sich mittlerweise auch regional und überregional organisiert und stellen unter dem Sammelbegriff "Die Grünen" bzw. "Die Alternativen" einen ernstzunehmenden politischen Faktor in der Bundesrepublik Deutschland dar. Gekoppelt ist diese Bewegung mit einem erheblichen Rückgang der Wahlbeteiligung bei Kommunalwahlen. Der Tatbestand, daß diese Gruppen sich in der Mehrzahl mit Problemen der Kernenergie und des Umweltschutzes beschäftigen, verdeckt, daß es sich dabei nicht einfach nur um die Bewegung von Idealisten oder um eine politische Bewegung wie etwa die Anti-Atombewegung der 50er Jahre handelt. Es handelt sich, grundsätzlich gesprochen, um den Versuch von Bürgern, an den politischen Entscheidungen teilzunehmen und sich gleichzeitig bestimmten Ansprüchen des Staates auf Konsens und Zustimmung zu politischen Entscheidungen zu entziehen.

Da mich die langfristige Entwicklung des Verhältnisses von zentralstaatlicher Kompetenz und kommunaler Autonomie seit langem beschäftigt, lag es nahe, zunächst einmal die Veränderung des Verhaltens der Bürger auf diesen neuen Zentralisierungsschub der Vergrößerung der Städte und des Zusammenlegens ehemals selbstständiger admini-

strativer Einheiten in der kommunalen Neugliederung zurückzuführen.

Beginnt man bei einer solchen Untersuchung zu Beginn des 19. Jahrhunderts mit der Entwicklung des Prinzips der kommunalen Selbstverwaltung durch den Freiherrn vom Stein, die ihren Niederschlag in der preußischen Städteordnung von 1808 fand, so kann man bereits im 19. Jahrhundert ein Auf und Ab in diesem Verhältnis verfolgen. Gibt die preußische Städteordnung von 1808 den Kommunen zunächst mehr Autonomie, öffnet diese Reform den Bürgern eine größere Teilnahme an den politischen Entscheidungen, so zeigt sich dann in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein starker Zentralisierungsschub. Es kommt zu einer mit erheblichen Kontroll- und Koordinierungskompetenzen ausgestatteten, zentralen Bürokratie, wobei die Zentralisierung, die in diesem Zusammenhang zu beobachtenden starken Bevölkerungsbewegungen, die damit verbundenen Binnenwanderungen die einzelnen Städte vor erhebliche Probleme und Belastungen stellte, die zweifellos ohne koordinierende Beiträge staatlicher Zentralinstanzen überhaupt nicht gelöst werden konnten.

Erst die Weimarer Verfassung von 1919 bringt dann im Zusammenhang mit der allgemeinen Demokratisierung des staatlichen Lebens erstmals wieder eine grundlegende Veränderung des Verhältnisses von Staat und Gemeinden. Allerdings kann man dann bereits über die Spanne der Zeit zwischen 1920 und 1932 sehen, wie das kommunale Selbstverwaltungsrecht in verschiedener Hinsicht stark beschnitten wird, wobei insbesondere die Art und Weise, wie die Gemeinden in den Besitz von zentral erhobenen Steuern kommen konnten, zu einer ständigen Verstärkung der zentralen Entscheidungsebene führte.

Nach dem verlorenen Krieg war nach 1948 mit der neuen Verfassung die kommunale Selbstverwaltung zunächst in einer starken Position. Sie wurde ihr auch zunächst belassen. Der sozio-ökonomische Wiederanfang nach einer nationalen Niederlage machte es notwendig, Engagement und Identifikationsmöglichkeiten in möglichst kleinen lokalen Einheiten zu wecken und zu bewahren. So finden wir zu Beginn der 50er Jahre in Westdeutschland zunächst eine relativ dezentralisierte Landschaft, die einzelnen Gemeinden hatten erhebliche Kompetenzen gegenüber den Zentralinstanzen, und zwar in einem Maße, wie es niemals zuvor der Fall gewesen war. In den 60er Jahren verändert sich dieses Verhältnis dann und es kommt zu einer

erneuten Veränderung des Spannungsverhältnisses zwischen Zentralinstanzen und kommunaler Selbstverwaltung, zu einem erneuten Zentralisierungsschub zugunsten der staatlichen Zentralinstanzen, und es ist von besonderer Wichtigkeit darauf hinzuweisen, daß die gesetzlichen Regelungen, über die dieser Zentralisierungsschub zugunsten der staatlichen Zentralinstanzen im wesentlichen erreicht wurde, sich auf die Verteilung der zentral eingenommenen Steuern bezogen. Schließlich kam es dann zu Beginn der 70er Jahre zu den oben bereits erwähnten territorialen, kommunalen Neuordnungen, bei denen es dann zu Vergrößerungen der Städte kam, was ebenfalls zu Koordinationsaufgaben bei den übergeordneten Zentralinstanzen führte.

Nun ist dies ein Vorgang, den Norbert Elias in seiner Zivilisationstheorie in einem allgemeinen Modell der langfristigen Entwicklung beschrieben hat. In allen Gesellschaften lassen sich auf lange Fristen Monopolisierungsvorgänge feststellen. Durch Zentralisierung und Monopolisierung werden Chancen, die zuvor von einzelnen durch kriegerische oder wirtschaftliche Gewalt erstritten werden mußten, einer Planung unterworfen und dadurch handhabbar. Von einem bestimmten Zeitpunkt an richtet sich der Kampf um Monopole nicht mehr auf die gegenseitige Zerstörung der Monopole, sondern auf die Verfügungsgewalt über ihre Erträge, auf die Planung ihres Aufbaus.

In einem letzten Schritt geht es dann im wesentlichen nur noch darum, daß sich das Privatmonopol einzelner in ein öffentliches Monopol verwandelt, wobei die Verteilung der Monopolerträge nach einem Plan erfolgt, der kaum noch am Interesse einzelner, sondern am Kreislauf der arbeitsteiligen Prozesse selbst orientiert ist. Moderne Gesellschaften sind in immer höherem Maße arbeitsteilige Gesellschaften und deswegen benötigen sie auch ein ansteigendes Maß an zentraler Koordination.

Ein guter Kenner von Max Weber wird zu den oben dargestellten Entwicklungen, zum Entstehen von mit immer größeren Kompetenzen ausgestatteten staatlichen Zentralinstanzen, sowohl auf Webers Rationalitätsthese als auch auf seine Untersuchungen zur Entstehung politischer Gemeinschaften hinweisen. In mancher Hinsicht scheint sich auf den ersten Blick eine Identität zwischen Elias und Weber zu ergeben. Wenn man etwa Webers klassische Definition der Rationalität in Kapitel 1 der "Soziologischen Grundbegriffe" in "Wirtschaft und Gesellschaft" und die dort unter "II. Begriffe des sozialen Handelns" in §2 erläuterten Definitionen des zweckrationalen und wert-

rationalen Handelns nachliest, dann ergibt sich, auf unsere Fallstudie angewendet, die Möglichkeit, staatliches Handeln mit zweckrationalen, die Bürgerbewegungen mit wertrationalen Handlungsmustern zu identifizieren. Auch wäre es denkbar, die von Weber betonte wechselseitige Notwendigkeit von staatlichem Gewaltmonopol und kapitalistischem Wirtschaftssystem heranzuziehen. Auch geben die Untersuchungen Webers zum Übergang von persönlich subjektivem Recht einzelner Interessenten zum Rechtsbegriff der staatlichen Anstalt Parallelen ab zu der Eliasschen Beschreibung der Wandlung der privaten in öffentliche Monopole.

Ich bin sicher, bessere Weber-Kenner als ich könnten den Katalog der vermeintlichen Übereinstimmungen noch verlängern. Der genaue Vergleich der Langfristanalysen bei Weber und Elias zeigt aber, daß es doch wichtige Unterschiede gibt. Wenn ich dabei mit einem Hinweis auf die methodischen Unterschiede beginne, so tue ich dies in der Absicht, einen Parameter für Realitätsadäquatheit zu entwickeln. Der auch von Elias gebrachte Hinweis, daß die Weberschen Idealtypen nur ex-post-Rekonstruktionen von geschichtlichen Zuständen erlauben, enthält nämlich nicht nur einen methodischen Einwand gegen den Versuch, Ordnung in das vermeintliche Chaos der Gesellschaft zu bringen, sondern leitet über in ein allgemeines Problem. Die Weberschen Analysen ergeben "keine Entwicklungslinie, sondern nur ein Nebeneinander der kasuistisch gewählten und geordneten Idealtypen".

Schon das methodische Vorgehen Webers verdeckt die von Elias - und dies ist ein wichtiger Unterschied - in den Mittelpunkt gestellten diachronischen Phänomene und die sich daraus ergebenden Triebkräfte der gesellschaftlichen Entwicklung. Mit dem Weberschen Rationalitätsbegriff kann man weder das <u>gleichzeitige</u> Vorhandensein von bürokratischem Zentralismus und individueller Macht erklären, noch die damit verbundenen Machtrelationen erkennen. Man erklärt wenig, wenn man die Gründe für die Entstehung von Institutionen wie etwa die des Staates auf rationale Zwecksetzungen beschränkt. Die Entwicklung moderner Gesellschaften bis zu der heutigen Phase ist eben nicht das Ergebnis gemeinsamer rationaler Planung vieler Menschen, sondern etwas Ungeplantes, das aus dem Mit- und Gegeneinander der Pläne vieler Menschen und Menschengruppen entstanden ist. Bei Elias ist eben anders als bei Weber beschrieben, wie es über zunehmende Funktionsteilungen, die Entstehung längerer Handlungs-

ketten schließlich zur Integration von größeren Bevölkerungsgruppen in staatlichen Organisationen kommt. Dabei kommt es aber nicht nur auf die Herrschaftsverhältnisse von Regierenden und Regierten an, sondern auch auf die Machtkämpfe zwischen den Regierenden und den Regierten, wobei sich diese in soziale Schichten aufteilen. Für die Entwicklung von Gesellschaften sind Machtverlagerungen zwischen den Regierenden und Regierten ebenso wichtig wie die Machtverlagerungen in den sozialen Schichten selbst. Man kann hier bereits deutlich sehen, daß die Eliassche Zivilisationstheorie nicht einfach an Weber anknüpft und in heutige Diskussion "transmittiert", sondern eine Innovation, eine ganz neue Phase soziologischen Denkens eingeläutet hat. Gleichwohl reicht dieser Erkenntnisfortschritt, den man mit der Eliasschen Zivilisationstheorie gegenüber der Bürokratisierungsthese von Max Weber genommen hat, allein nicht aus, die oben beschriebenen, in hochindustrialisierten Gesellschaften zu verschiedenen Zeiten auftretenden Vorgänge in vollem Umfang zu erklären. Zur besseren Erklärung der sozio-genetischen Entwicklungen müssen nämlich die von Elias parallel dazu erarbeiteten psychogenetischen Entwicklungslinien herangezogen werden. Die Entwicklung von Gewaltmonopolen zu Planungs- und Verteilungsmonopolen ist verbunden mit der Entwicklung von stärkeren Selbstzwängen. Dem Reichsritter genügte der direkte Zwang: ein Gewaltmonopol. Hochindustrialisierte Gesellschaften kennen Planungs- und Verteilungsmonopole und diese bedürfen stärkerer Selbstzwänge der Menschen, d.h. viele ehemals äußere Zwänge müssen verinnerlicht sein.

Das Machtverhältnis der Regierenden und der Regierten hat sich mitlerweile dahin entwickelt, daß immer größere Zentralisierungsschübe gegenüber den davon betroffenen Menschen nur dann legitimiert werden können, wenn gleichzeitig auf der individuellen Ebene Zugewinne für die Menschen erkennbar sind. Die Möglichkeiten der Menschen, auf den Inhalt ihres alltäglichen Lebens Einfluß zu nehmen, ihre starke wachsende Bewegungsfreiheit, ihre größer gewordenen Anteile an dem gemeinsam erarbeiteten Volkseinkommen sowie eine relative Abnahme sozialer Hierarchisierungen hat insgesamt sowohl zu einer objektiven wie auch subjektiven Stärkung der Position der Einzelnen geführt.

Das besondere der heutigen Situation und damit der Grund für die ungeplanten Veränderungen in den Machtrelationen ist wohl darin zu

sehen, daß im Zusammenhang mit dem Aufstieg der Bundesrepublik Deutschland zu einer der führenden Nationen der Welt bei gleichzeitig bisher höchstem Demokratisierungsgrad sich für große Teile der Bevölkerung dieser individuelle Zuwachs an Verfügungs- und Machtmöglichkeiten eingestellt hat.

Solange der Machtzuwachs in der Gesellschaft bis etwa vor 10 oder 15 Jahren in den einzelnen Entwicklungsphasen nur einzelne Gruppen betraf, die darüber hinaus jeweils relativ klein waren, war die Vermittlung zwischen den zentralen Instanzen und diesen Menschen durch die Organisierung von Interessen möglich, wie wir es etwa bei Habermas im "Strukturwandel der Öffentlichkeit" beschrieben finden. Mit der ungewöhnlichen Verbreiterung der individuellen Machtzuwächse ist diese Form der Wahrnehmung über organisierte Interessen für die Mehrzahl der Menschen nicht mehr nachvollziehbar, wird der individuelle - und zwar sowohl objektiv vorhandene wie subjektiv empfundene - Zuwachs an Machtpotential im staatlich-politischen Bereich nur noch selten erlebbar und vollziehbar. Hinzu kommt, daß bei steigendem Bildungsgrad und sinkenden allgemeinen und privaten Wachstumsraten der verinnerlichte Zwang abnimmt, sich ökonomischen, planerischen oder sonstwie begründeten Effizienz- und Produktivitätszwängen unterzuordnen. Das, was manchem Älteren in unserer Gesellschaft als ein Rückgang von Pflichtbewußtsein erscheint, ist lediglich die Reduzierung der internalisierten Zwänge auf funktionell Notwendiges und rational Einsehbares. In Zeiten, um es einmal relativ einfach auszudrücken, in denen Bürger sich staatlichen Maßnahmen etwa im Bereich der Straßen- und Verkehrsplanung oder des Städtebaus mit der Einstellung unterordneten: "Was sein muß, muß sein!", sind Zeiten gewichen, in denen die Frage vorherrscht: "Muß das sein?".