

Betroffenheit oder Interesse als Ausgangspunkt der Beteiligung?

August Tepper

Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung

Beteiligung oder Partizipation ist ein Instrument der Planung und Entscheidung, das auf vielen Komponenten beruht. Es sind Menschen erforderlich, die sich engagieren, sie werden in Organisationen tätig und sie müssen sich über ein möglicherweise kompliziertes Streitobjekt sachkundig machen. Beteiligung ist dabei mit einem bestimmten Ziel verbunden, nämlich der Verbesserung der Einflußmöglichkeiten von Betroffenen. Vor dem Hintergrund dieser Eingrenzung entsteht Beteiligung dann, wenn Beteiligungsbereitschaft/Beteiligungsfähigkeit mit der Betroffenheit zusammenfällt (vgl. verschiedene Begriffe bei /1/, /2/, /3/).

Modell der Beteiligungsmotive

Zwei kontroverse Richtungen über die Begründung der Beteiligungsbereitschaft lassen sich benennen. Die eine Richtung geht von der Existenz eines wesentlichen Konfliktes als Voraussetzung der Beteiligung aus. Die Betroffenen werden durch diesen Konflikt zu einem Engagement gezwungen, weil sie sonst Nachteile hinnehmen müßten. Belege für die Relevanz dieser Richtung finden sich in vielen Äußerungen von Gewerkschaftlern /4/, /5/. Die andere Richtung geht davon aus, daß nicht der Konflikt die entscheidende Größe für die Auslösung der Beteiligungsbereitschaft ist, sondern der Wunsch nach besseren Bedingungen für die Selbstverwirklichung /6/. Besonders bekannt geworden ist in diesem Zusammenhang das Konzept der "innovatorischen Qualifikationen" von Fricke /7/.

Die beiden Konzepte führen zu unterschiedlichen Aussagen über die Beteiligung. Das Konfliktkonzept kommt zu einem Modell, bei dem verschiedene Bedingungen additiv zusammenwirken müssen, damit Partizipation stattfindet. Beispielsweise können Informationslücken hier den Zusammenbruch der ganzen Bedingungskette zur Folge haben. Das Bedürfniskonzept geht von einem wesentlich unempfindlicheren Prozeß aus, hier stellen solche Defizite aufgrund des eigenständigen Handlungsinteresses der Beteiligten keine prinzipielle Hürde dar. Beide Konzepte kommen auch zu unterschiedlichen Annahmen über die Zusammensetzung der Beteiligten. Konfliktkonzepte erwarten eine Beteiligung der von einer Maßnahme betroffenen Beschäftigten. Bedürfniskonzepte erwarten eine Beteiligung derjenigen Beschäftigten, die nach besseren Möglichkeiten für ihre Selbstverwirklichung suchen. Theoretisch ist zwischen diesen beiden Gruppen

keine zwingende Verbindung vorhanden (Betroffenheit ist unabhängig vom Bedürfnis nach Selbstverwirklichung).

Situation: Bedürfnis oder Betroffenheit?

Die Gültigkeit eines dieser beiden Konzepte zur Erklärung von Beteiligungsbereitschaft hängt wesentlich auch von der Anwendungssituation ab. Mangels eines eigenständigen Interesses werden z.B. Anwohner "plötzlich" mit der Verkehrsplanung ihrer Kommune konfrontiert. Beteiligung läßt sich dann nur mit dem Konfliktkonzept erklären /8/. Im Rahmen der Arbeitswelt ist aber eine andere Situation gegeben, hier bestehen eigenständige Verbesserungsforderungen der Beschäftigten (z.B. Humanisierung), für die sie auch immer wieder aktiv werden /9/. Vorsichtig formuliert ist im Bereich der Industrie- und Verwaltungsarbeit eine Beteiligungsbereitschaft nach dem Bedürfnismodell ebenso möglich wie eine nach dem Konfliktmodell.

Für den Angestelltenbereich lassen sich weitere Argumente zugunsten des Bedürfniskonzeptes aus der Literatur ableiten. Hörning/Bücker-Gärtner /10/ z.B. weisen darauf hin, daß die Angestellten - bedingt durch besondere Gewichtungsprozesse - Gefahren unterschätzen und mögliche Vorteile der Informationstechnik überschätzen. Auch andere Untersuchungen bestätigen, daß Angestellte die Informationstechnik positiver als andere Gruppen beurteilen. Diese positivere Beurteilung der Informationstechnik bedeutet unter der Voraussetzung des Konfliktkonzeptes, daß die Betroffenen weniger Gründe für ein Engagement wahrnehmen. Im Rahmen eines bedürfnisorientierten Erklärungsmodells erhöht sich jedoch die Zielvalenz der Beteiligung. Weitere Faktoren, wie die Leistungs- und Qualifikationsorientierung und auch die gute schulische Ausbildung vieler Angestellten, begründen die Hypothese, daß bedürfnisorientierte Begründungen der Beteiligungsbereitschaft für den Angestelltenbereich eine größere Erklärungsfähigkeit als Konflikttheorien besitzen (die Gültigkeit für andere Bereiche war nicht Gegenstand der diesem Aufsatz zugrundeliegenden Arbeit, sie kann aber angenommen werden, wie der Versuch von Fricke zeigt).

Ergebnisse einer Befragung

Die beiden Modelle der Beteiligungsbereitschaft wurden zur Analyse der Ergebnisse einer Befragung von 223 Beschäftigten der Stadtverwaltung Unna herangezogen /11/. Hier ging es um die Erkundung der Bereitschaft zur Beteiligung an der Gestaltung eines sogenannten "Bürgeramtes". Mit Hilfe der Informationstechnik werden hier Aufgaben aus verschiedenen Ämtern zusammengefaßt, um dem Bürger in der Form eines "Service-Centers" besser helfen zu können.

Eine erste Antwort auf die empirische Relevanz der beiden skizzierten Modelle der Beteiligungsbereitschaft liegt bereits in den Antworten vor, daß 13% der befragten Beschäftigten sich von der Planung eines Bürgeramtes "betroffen" fühlen und daß aber 25% der Befragten ihre Beteiligung an der Planung wünschen. Die Schnittmenge von subjektiver Betroffenheit und Beteiligungsbereitschaft beträgt sogar nur rund 5% der Befragten. Relativ viele Befragte wollen sich also beteiligen, obwohl sie gar nicht betroffen sind und eine Reihe von Befragten will sich nicht beteiligen, obwohl sie betroffen sind.

Diese Antworten deuten bereits auf eine höhere Relevanz der Erklärung der Beteiligungsbereitschaft durch Bedürfnisse hin. Ein deutlicherer Einblick in die Struktur der Beteiligungsbereitschaft ergibt sich durch eine Betrachtung des Zusammenhangs von Planungsgegenstand, Arbeitsstrukturen und Motiven/Zielen mit der Beteiligungsbereitschaft.

Wahrnehmung von Konflikten und Problemen

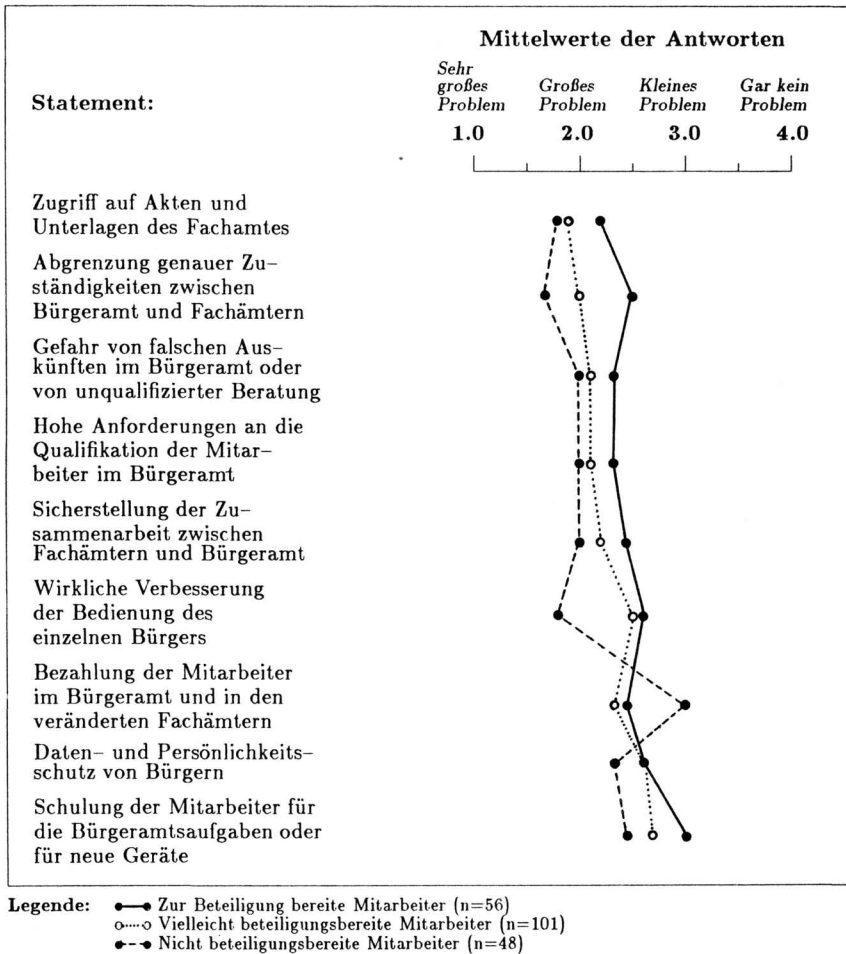
Die Wahrnehmung von Konflikten und Problemen ist der entscheidende Ausgangspunkt des Konfliktmodells der Beteiligungsbereitschaft. Die Befragung zeigt, daß eine Reihe von Realisierungsproblemen und drohenden Auswirkungen gesehen werden. In einem direkten Vergleich der Fragen zu Problemen und Auswirkungen mit der Frage nach der Beteiligungsbereitschaft zeigt sich aber, daß sich im allgemeinen diejenigen Befragten stärker beteiligen wollen, die vergleichsweise weniger Probleme bei der Realisierung des Bürgeramtes sehen. Die beteiligungsbereiten Befragten glauben gleichzeitig auch deutlich stärker an die Realisierbarkeit der angestrebten positiven Veränderungen, insbesondere an mehr Bürgernähe und bessere Qualifikationschancen. Der Zusammenhang zwischen der Wahrnehmung eines geringen Problemniveaus und einer höheren Beteiligungsbereitschaft wird in Tabelle 1 genauer demonstriert.

Arbeitsbedingungen als Hintergrund der Beteiligung

Aus der subjektiven Bewertung der Arbeitsbedingungen ergeben sich zwei wichtige Hinweise. Neben einer Unterstützung des Bedürfniskonzeptes zeigen sich vor allem vielfältige Anpassungsprozesse, die Konflikte nicht aufbrechen lassen.

Die heutigen Arbeitsbedingungen werden insgesamt sehr positiv geschildert. Besonders zufrieden sind die befragten Mitarbeiter mit jenen Aspekten der Arbeitsbedingungen, die in enger Verbindung zu ihrem Arbeitsplatz stehen und auf deren Gestaltung sie daher zumindest relativ gesehen Einfluß haben. Deutliche Kritik wurde dagegen insbesondere an dem Bereich der Arbeitsbedingungen geäußert, der mit

Tabelle 1: Mittelwerte der von den Befragten vermuteten Qualität einzelner Probleme des Bürgeramtes nach dem Grad der Beteiligungsbereitschaft differenziert



"Zukunftschancen" (z.B. Möglichkeit eigener Initiativen, Qualifikationsmöglichkeiten) überschrieben werden kann. Diese Kritik ist aber in den meisten Fällen folgenlos. Am Zusammenhang von Arbeitszufriedenheit und persönlicher Bedeutung von Aspekten der Arbeit ist feststellbar, daß die mit Bestandteilen der Arbeitsbedingungen unzufriedenen Mitarbeiter die persönliche Bedeutung dieser Elemente niedrig eingestuft haben. Diese Anpassungsprozesse zwischen Zufriedenheit und "Realität" machen die Arbeitszufriedenheit zu einem unzuverlässigen Analyseinstrument.

Aus einer derartig nivellierten Arbeitszufriedenheit lassen sich direkt keine Informationen über die Beteiligungsbereitschaft ableiten. Aufschlußreich ist lediglich das Muster - nicht das Ergebnis - des Nivellierungsprozesses. Von vielen Befragten werden Aspekte der Arbeit, mit denen sie unzufrieden sind, in ihrer Bedeutung für die persönliche Wertschätzung der Arbeit herabgestuft. Sie stellen keinen (subjektiv) wichtigen Anlaß für Verbesserungsmaßnahmen mehr dar. Dieser Bedeutungsverlust kennzeichnet die eingetretene Resignation. Die Überwindung von Resignation, die sich vielleicht sogar durch eine Reihe vergeblicher Verbesserungsversuche verfestigt hat, ist schwierig. Befragte mit solchen resignativen Anpassungsmustern sind daher nur selten zur Beteiligung bereit. Die ebenfalls mögliche Kombination, daß Befragte belastenden Arbeitsbedingungen große Bedeutung beimessen und damit ihre Bereitschaft zum Engagement unterstreichen, kommt kaum vor. Die Beteiligungsbereitschaft ist dagegen häufig ausgeprägt, wenn die Befragten im wesentlichen zufrieden sind und ihrer Arbeit eine hohe Bedeutung beimessen. Die Wiederholung und Verstärkung von positiven Erfahrungen im Arbeitsleben fällt wesentlich leichter als die Überwindung von resignativen Situationen.

Dieser Anpassungsprozeß sollte nicht so verstanden werden, daß Konflikte für die Beteiligung keine Rolle spielen. Die ungleiche Verteilung der subjektiven Beteiligungshindernisse führt lediglich faktisch dazu, daß Befragte mit einer durch Bedürfnisse fundierten Beteiligungsbereitschaft dominieren. Über die von diesen Beschäftigten vertretenen Inhalte ist damit noch nicht viel gesagt.

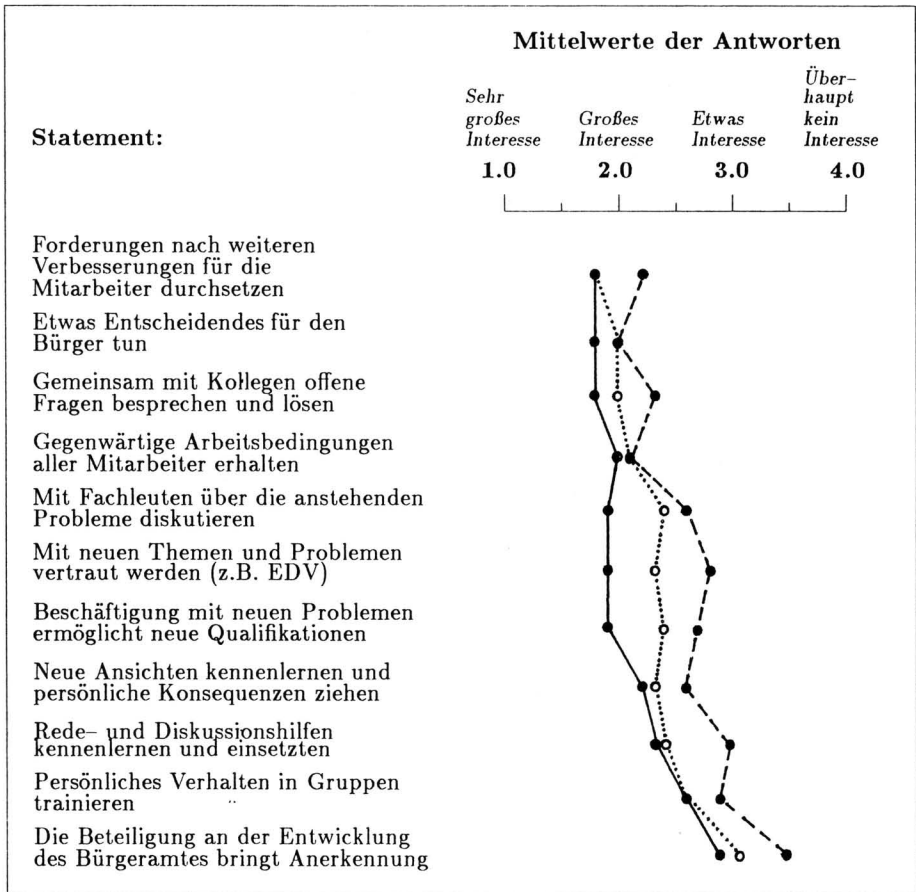
Bedingungen der Mitarbeiter für eine Beteiligung

Bei der Analyse der von den Beschäftigten für eine Beteiligung geforderten Rahmenbedingungen zeigt sich zunächst, daß die oft in den Vordergrund geschobene Forderung einer gleichberechtigten Entscheidungsbeteiligung zwar sehr oft gestellt wird, aber für die Beteiligungsentscheidung selbst keine zentrale Rolle spielt. Wesentlich entscheidender ist, ob die Beteiligung als Bestandteil der eigenen Arbeitsaufgaben oder als Zuständigkeit des Personalrates gesehen wird.

Bei der direkten Frage nach den Motiven für eine Beteiligung wurden von beteiligungsbereiten wie von nicht-beteiligungsbereiten Befragten das Durchsetzen weiterer Verbesserungen für die Mitarbeiter und der Einsatz für die Bürger sehr häufig genannt. Da sich die hier gebildeten Befragtengruppen in der Betonung dieser Forderungen nicht signifikant unterscheiden, sind sie als Motive bei der Bildung der Beteiligungsbereitschaft unwichtig. Als wirksam im Sinne großer Unterschiede zwischen beteiligungsbereiten und nicht beteiligungsbereiten Befragten erwiesen sich

vor allem individuelle Beteiligungsmotive (neue Themen kennenlernen und neue Qualifikationen erwerben). Tabelle 2 vermittelt einen Überblick über die gefundenen Beteiligungsmotive. Die einzelnen Motive wurden nach dem Gesamtmittelwert geordnet und dann nach der Beteiligungsbereitschaft differenziert. Die Wirksamkeit eines Motivs ist dabei von der Größe des Abstandes zwischen den Mittelwerten der drei Gruppen abhängig. Die Gruppen unterscheiden sich in den einzelnen Motiven dann nicht eindeutig voneinander, wenn die Mittelwerte dicht beieinanderliegen.

Tabelle 2: Mittelwerte der von den Befragten beurteilten Gründe für ein stärkeres Engagement bei der Bürgeramtsplanung



Legende: ●—● Zur Beteiligung bereite Mitarbeiter (n=56)
 ○---○ Vielleicht beteiligungsbereite Mitarbeiter (n=101)
 ●...● Nicht beteiligungsbereite Mitarbeiter (n=48)

Tabelle 2 zeigt sehr anschaulich, daß die beteiligungsbereiten Mitarbeiter in allen Aspekten ein größeres Interesse als ihre Kollegen haben. Ferner wird deutlich, daß bei ihnen ein großer Teil der genannten Beteiligungsmotive ziemlich gleichberechtigt ist, ein deutlicher Rückgang des Interesses setzt bei den beteiligungsbereiten Beschäftigten erst beim Punkt "neue Ansichten kennenlernen" ein. Die Motivation der beteiligungsbereiten Beschäftigten wird insofern durch eine Reihe von unterschiedlichen Zielen bestimmt, es ist eine Mischung von solidarischen und individuellen Zielen. Für die Frage des Entstehens der Beteiligungsbereitschaft sind jedoch allein die individuellen Ziele entscheidend: Beschäftigten, die sich nur vielleicht oder überhaupt nicht beteiligen wollen, fehlen solche Ziele.

Schlußfolgerungen

Die Auswertungsergebnisse zeichnen ein Bild der Beteiligungsbereitschaft, das durch ein geringes Konfliktwahrnehmungsniveau, durch eine hohe Arbeitszufriedenheit (verbunden mit einer hohen persönlichen Bedeutung der Arbeit) sowie durch breit angelegte Beteiligungsziele gekennzeichnet ist. Betroffenheit spielt dagegen bei der Bildung von Beteiligungsbereitschaft keine wichtige Rolle.

Versteht man Beteiligung strikt als Produkt der Schnittmenge von Beteiligungsbereitschaft/Beteiligungsfähigkeit und der Betroffenheit, dann ist sie zunächst eine nahezu leere Menge. Ein Ausweg besteht in Fördermaßnahmen für die Betroffenen, die aber angesichts der beschriebenen resignativen Strukturen nicht vielversprechend sind. Ein Umweg, bei dem allerdings das Ziel der Beteiligung der direkt Betroffenen aus dem Auge verloren werden kann, besteht in der Beteiligung von indirekt oder nicht-betroffenen Beschäftigten, die sich aber für eine sozial adäquate Technikentwicklung engagieren wollen. Dieser Umweg beinhaltet nach wie vor die Beteiligung der direkt Betroffenen als Ziel und als (zunächst nur teilweise realisierte) Praxis, er beinhaltet (je nach Sichtweise "sogar" bzw. "aber") auch andere Ziele, die natürlich das Ergebnis färben.

Aus den Auswertungsergebnissen und den im Verlauf des Projektes gemachten Beteiligungserfahrungen lassen sich abschließend noch die folgenden Verfahrensvorschläge ableiten:

- Die Initiierung von Beteiligung muß auf der Information über Gestaltungsmöglichkeiten aufbauen, die Information allein über drohende Gefahren ist unwirksam. Die beteiligungsbereiten Beschäftigten müssen Chancen zur Realisierung ihrer Ziele und Bedürfnisse sehen.

- Im Rahmen eines bedürfnisorientierten Beteiligungskonzeptes ist die Artikulation von Zielen ein wesentlicher Bestandteil des Initiierungsprozesses. Unbehagen und Kritik müssen in ausdrückliche und kontrollierbare Gestaltungsziele umgewandelt werden. Die Zielbildungsprozesse müssen auf eine breitere Basis gestellt werden, z.B. durch die Präsentation von Alternativen.
- Der Beteiligungsprozeß darf nicht allein als Bestandteil der Systementwicklung gesehen werden, sondern er muß auch als Prozeß der Persönlichkeitsentwicklung verstanden werden. Dies setzt einerseits entsprechende Freiräume voraus und erfordert andererseits Anwendungsmöglichkeiten für die im Beteiligungsprozeß erworbenen Fähigkeiten.

Für die Initiierung von Beteiligung sind die individuellen Ziele zwar nicht die einzigen, aber die entscheidenden Gründe für den Beteiligungsentschluß. Die Beteiligungspraxis ist dagegen durch ein Nebeneinander von solidarischen und individuellen Zielen gekennzeichnet. Es wäre für die Beteiligungspraxis verkehrt, wenn nur die individuellen Ziele im Vordergrund stünden.

- Der Beteiligungsprozeß muß wegen der Kombination von solidarischen und individuellen Zielen als eine Kombination von Information, Schulung, Praxis, Beratung und Abstimmung gesehen werden. Die individuellen Ziele lassen sich insbesondere durch Information, Schulung und Praxis befriedigen, die solidarischen Ziele erfordern Beratung (mit Kollegen, gewerkschaftlichen Experten etc.) und Abstimmung.
- Die solidarischen wie individuellen Ziele erfordern eine Beteiligungsorganisation, die gleichzeitig die Kooperation und die Eigenständigkeit fördert. Einerseits ist ohne die Kooperation mit den Systementwicklern und dem Management eine Beeinflussung schon aufgrund fehlenden DV-Wissens nicht möglich. Andererseits können die beteiligten Beschäftigten ihre Interessen nicht unbeeinflusst formulieren, wenn sie sich nicht eigenständig organisieren dürfen.
- Die Beteiligungserfahrungen schlagen sich nur zum Teil im mitentwickelten Produkt nieder, sie bestehen zum guten Teil in extrafunktionalen Qualifikationen (z.B. geschärfte Wahrnehmungsfähigkeit, Urteilkraft, Selbstbewußtsein, Verhandlungsgeschick), die sich nicht ohne weiteres übertragen lassen. Zur Beteiligung gehört daher auch der Versuch einer organisatorischen Sicherung der Beteiligungserfahrungen (z.B. durch Änderung der DV-Entwicklungsrichtlinien, Einrichtung von DV-Verbindungsleuten, Personalentwicklungspläne).

Aus dem hier vorgeschlagenen Beteiligungsbegriff ergeben sich auch Hinweise auf Formen des Beteiligungsverhaltens, die unbedingt zu vermeiden sind:

- Die Ausstattung der beteiligten Beschäftigten mit formalen Rechten ist kein vordringliches Problem für die Initiierung von Beteiligung und als einziges Element der Beteiligungsinfrastruktur unzureichend. Es müssen Möglichkeiten für die inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Beteiligungsgegenstand geschaffen werden.
- Beteiligung muß wegen des erhöhten Aufwandes gerechtfertigt werden. Es wäre aber unsinnig, diese Rechtfertigung mit verkürzten Effizienzbegriffen zu versuchen. Nur ein geringer Teil der möglichen "Produkte" von Beteiligung ist meßbar, vieles - insbesondere jedoch die herausgestellten individuellen Beteiligungsaspekte - ist jedoch nicht meßbar und gehört trotzdem zu jenen unverzichtbaren Betriebsgrundlagen, ohne die Wirtschaften unmöglich wäre.

Literaturverzeichnis

- /1/ Jacobi, H.F.; Greiner, T.; Lay, K.; Scheifele, M. (Fraunhofer-Institut für Produktionstechnik und Automatisierung): Grundlagenuntersuchung zur Benutzerpartizipation bei Systementwicklungen. Abschlußbericht, 3 Bände, vervielfältigtes Manuskript, Stuttgart 1981, Seite 53
- /2/ Mambrey, P.; Oppermann, R. (Hg.): Beteiligung von Betroffenen bei der Entwicklung von Informationssystemen, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1983
- /3/ Oppermann, R.; Forschungsstand und Perspektiven partizipativer Systementwicklung, Berichte der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung, Bericht Nr. 140, Oldenbourg Verlag, München/Wien, 1983
- /4/ Trautwein-Kalms, G.: Rationalisierung in Büro und Verwaltung. Angestellte auf dem Sprung in die kollektive Interessenvertretung. In: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1983 (Computer und Arbeit - Humanisierung durch Automatisierung?), S.119 - 132
- /5/ Dörner, Chr.; Roos, W.: Rationalisierung und elektronische Datenverarbeitung in der Kommunalverwaltung. Informationsmaterial der Gewerkschaft ÖTV, Selbstverlag, Stuttgart August 1983
- /6/ Boesch, E.E.: Psychopathologie des Alltags. Bern 1976; Boesch, E.E.: Kultur und Handlung. Einführung in die Kulturpsychologie. Bern 1980
- /7/ Fricke, W.: Arbeitsorganisation und Qualifikation. Ein industriesoziologischer Beitrag zur Humanisierung der Arbeit. Verlag Neue Gesellschaft GmbH, Bonn-Bad Godesberg 1975
- /8/ Nelles, W.; Oppermann, R.: Stadtсанierung und Bürgerbeteiligung. Unter Mitarbeit von Peter Mambrey und Michael G. Schmunk. Verlag Otto Schwarz & Co., Göttingen 1979
- /9/ Fricke, E.; Fricke W.; Schönwalder, M.; Stiegler, B.: Beteiligung und Qualifikation -Das Peiner Modell zur Humanisierung der Arbeit. Abschlußbericht an den Bundesminister für Forschung und Technologie, 3 Bände. Fachinformationszentrum Karlsruhe, Mai 1980
- /10/ Hörning, K.H.; Bucker-Gärtner, H.: Angestellte im Großbetrieb. Loyalität und Kontrolle im organisatorisch-technischen Wandel. F. Enke Verlag, Stuttgart 1982
- /11/ Tepper, A.: Bedingungen der Beteiligung bei der Einführung von Informationstechnik. Ergebnisse eine Befragung von Beschäftigten der Stadtverwaltung Unna. Oldenbourg Verlag, Reihe GMD-Berichte Nr. 153, München 1985