

- Persistenter Identifier:** 1571051867188_1974
- Titel:** ARCH+ : Studienhefte für Planungspraxis und Planungstheorie
- Ort:** Stuttgart
- Datierung:** 1974
- Strukturtyp:** volume
- Lizenz:** [Rechte vorbehalten - Freier Zugang](#)
- PURL:** https://digibus.ub.uni-stuttgart.de/viewer/image/1571051867188_1974/1/
- Abschnitt:** Hinweis auf eine Schwierigkeit im Verhältnis von Partizipation und parlamentarischer Rechtsstaatslichkeit
- Autor:** Kraus, Michael
- Strukturtyp:** article
- Lizenz:** [Rechte vorbehalten - Freier Zugang](#)
- PURL:** https://digibus.ub.uni-stuttgart.de/viewer/image/1571051867188_1974/45/LOG_0009/

Michael Kraus

HINWEIS AUF EINE SCHWIERIGKEIT IM VERHÄLTNIS VON PARTIZIPATION UND PARLAMENTARISCHER RECHTSSTAATLICHKEIT

Im folgenden Beitrag soll hingewiesen werden auf den Widerspruch zwischen den Intentionen und auch dem Selbstverständnis mancher Bürgerinitiativen und den Rechtsverhältnissen in einer parlamentarischen Demokratie. Was hier vorgebracht wird, sind Behauptungen, die ausschließlich den Sinn haben, die Diskussion über einen Zusammenhang anzuregen, der gegenwärtig allzu wenig Beachtung findet. Keineswegs soll die Auseinandersetzung vorweggenommen werden; hierzu wären genauere und tiefer schürfende Analysen vonnöten als die vorliegenden, ziemlich allgemeinen und abstrakten Äußerungen sie umreißen können.

Wenn es richtig ist, daß sich die Veränderung der gesellschaftlichen Erscheinungen aus den Umwandlungen der ökonomischen Basis erklären lassen, so gilt dies dennoch nur – um gleich einen einschlägigen Begriff zu verwenden – in letzter Instanz. Das bedeutet, daß in den ökonomischen Verhältnissen notwendige aber nicht unbedingt hinreichende Gründe für die Erklärung spezifischer Phänomene gefunden werden können. Die Folgen wirken stets auf ihre eigenen Ursachen zurück. Unterschlägt oder vergißt man diese wechselseitige Beeinflussung, die weder gleichgewichtig sein muß noch ist, so verfällt man entweder der Vorstellung eines ökonomischen Determinismus, oder es wird statt der grundlegenden Veränderung der Produktionsverhältnisse nur mehr der Wechsel in der Herrschaft gesehen. Wie also auf der einen Seite der Kampf um die Befreiung der bürgerlichen Gesellschaft aus feudalen Bodenbahnen, so verschwindet auf der anderen Seite die Bedeutung der „Codifizierung“ und politischen Sicherung der neuen Gesellschaftsformation. Es handelt sich jedoch nur um zwei Seiten derselben Medaille.

An dieser Stelle also soll es um die Bedeutung des juristischen Denkens, der Rechtsform gehen, darum, welche Einflüsse schon aus dieser Sphäre für alle derzeitigen Partizipationsansätze resultieren.

Es kann und soll nun keine – so kurze wie falsche – historische Ableitung geleistet, sondern nur das folgende fest-

gehalten oder behauptet werden:

Die Atomisierung der Gesellschaft in eine Vielzahl freier, gleicher, voneinander unabhängiger, privater Warenbesitzer schafft Probleme hinsichtlich der Ausübung von Macht oder Zwang.

Unter den Bedingungen einer warenproduzierenden Gesellschaft würde nämlich die unmittelbare Machtausübung einen Willkürakt darstellen. Sie bedeutete die persönliche Unterwerfung des einen Privateigentümers unter einen anderen, würde also das Prinzip der erforderlichen Gleichheit auf dem Markt zerstören. Daher muß der auszuübende Zwang von den Einzelpersonen abgelöst werden und als allgemeine Norm erscheinen, die von einer kollektiven Institution oder „Person“ ausgeht.

Die Konstitution eines herausgehobenen, vom privaten abstrahierten staatlich-öffentlichen Bereichs, d.h. also die Trennung des „Bürgers“ vom „Staatsbürger“, ist selbst Resultat einer bestimmten historischen Entwicklung. Die Zerlegung ist demnach mitnichten ein allgemeingültiger, ewiger Zustand, als welcher sie im nachhinein erscheint. Mit der Herauslösung eines „abstrakten“ staatlichen Bereichs wird zugleich ein Zweites vollzogen, um das es hier vor allem geht. Ebenso wie die Verträge zwischen den privaten Eigentümern finden nämlich auch diese gesellschaftlichen Verhältnisse ihre Entsprechung in der Sphäre des Rechts. Dies drückt sich besonders deutlich in der für alle modernen Rechtssysteme typischen Unterteilung des gesamten Bereichs in öffentliches und privates Recht aus. Diese Einteilung, die zugleich die letztliche Gleichheit von wirtschaftlicher und politischer Macht verschleiert, ist zwar schon im Römischen Recht vorgebildet, findet jedoch erst auf der Stufe der bürgerlichen Gesellschaft ihre eigentliche Entfaltung.

Nun läßt sich diese Trennung selbstverständlich nie ganz eindeutig und umfassend vollziehen, und zumal der Bereich des öffentlichen Rechts bleibt stets ziemlich problematisch und abstrakt; doch soll dies hier nicht weiter interessieren.

Offenbar ist das Privatrecht mit seinem steten direkten oder indirekten Bezug auf die Eigentumsverhältnisse das primäre, das öffentliche Recht das abgeleitete, abstrahierte Recht. Gleichzeitig ist dieses öffentliche Recht notwendig – und sei es nur zur Erhaltung des Marktfriedens – und die damit verknüpften staatlichen Sanktionen müssen notfalls auch gegen die privaten Einzelinteressen gewandt werden können. Im Extremfall kann sich dies sogar auf alle Einzelinteressen beziehen, dann nämlich, wenn eine längerfristige Sicherung des Fortbestandes der Eigentumsverhältnisse selbst auf andere Weise nicht gesichert werden kann.

Als mögliches Organ der Rechtssetzung wurde nun in vielen Fällen das Parlament herausgebildet. Aufgrund seines relativ konfliktlosen Funktionierens hat es sich als nahezu optimale Form der Vermittlung von Herrschaft erwiesen. Das

Parlament stellt gleichsam ein Modell der Gesellschaft unabhängiger Individuen dar; in der Wahl wiederholt sich in gewisser Weise der beschriebene Abstraktionsvorgang. Durch freie und gleiche Wahl bestimmt, soll das Parlament die Bürger repräsentieren – zunächst nur im engeren Sinn von Besitzbürger, später von Staatsangehörigen. In den versammelten Parlamentariern ist somit theoretisch oder de jure die „volonté de tous“ inkarniert, und das freie Mandat des einzelnen, die Ungebundenheit und „Verantwortungslosigkeit“ gegenüber spezifischen Wählern und damit Interessen, die Verpflichtung aufs Gemeinwohl, garantiert fiktiv die Durchsetzung einer „volonté générale“. An die im Parlament formulierten Gesetze sind nun alle gebunden, nicht zuletzt auch die Exekutive, deren Macht ihrerseits an sich wieder vom Volk ausgeht.

Während im Privatrecht die Rechtsverhältnisse zwischen privaten Eigentümern geregelt werden, bestimmt das öffentliche Recht die Verhältnisse zwischen den Bürgern und der „übergeordneten“ staatlich-politischen Sphäre sowie die Verhältnisse zwischen den verschiedenen Institutionen des Staates. Die Staatsmacht geht zwar vom Volk aus, ist aber quasi beim Staat wieder monopolisiert.

Betrachtet man aus dieser Perspektive die z.B. in der Regierungserklärung von 1968 erhobene Forderung nach „mehr Demokratie“ und die davon abgeleitete nach einer „Demokratisierung der Planung durch Beteiligung der Betroffenen“, so wird man alsbald erkennen, daß dieses Programm in Widerspruch gerät zu den beschriebenen rechtlichen Verhältnissen, zum Selbstverständnis einer repräsentativen Demokratie überhaupt, wenn unter Partizipation, unter Mit- oder gar Selbstbestimmung mehr verstanden werden soll als ein verbessertes Datenerhebungs- und Werbeverfahren für staatliche Planungen.

Dieser Widerspruch entsteht am Ende daraus, daß im Rahmen von Bürgerinitiativen scheinbar „private“ Interessen Ausdruck finden, die nicht unbedingt solche von Privateigentümern sind. Diese Interessen verlassen also in gewisser Weise den unproblematischen Bereich des Privatrechts, stellen an und für sich politische und öffentliche Interessen oder Rechte dar. Damit geraten sie unausweichlich in Konflikt mit dem Rechtssystem, das eben die Wahrung öffentlicher Rechte eindeutig und ausschließlich als Angelegenheit des Staates beschreibt. Letztlich können sogar Widersprüche auftreten zur staatlichen Funktion einer „überparteilichen“ Sicherung eben der Rechte des privaten Geschäftsverkehrs. Dies wirkt sich unmittelbar auf die Einschätzung von Bürgerinitiativen aus: In seinen Ausführungen über die Möglichkeiten der Beteiligung der „Öffentlichkeit“ an der Stadtentwicklungsplanung (nach dem Bundesbaugesetz) schreibt Großhans: „Die Betätigung im Bereich

hoheitlicher Pflichten und Rechte schafft öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse, d.h. solche, in denen der Staat oder ein sonstiger Träger der öffentlichen Gewalt dem einzelnen als Gewalt-Untergebenen gegenübersteht. . . . Auch bei der Konstituierung der ‚Träger öffentlicher Belange‘ im BBauG . . . spielt die Polarität Gemeinwohl – Eigennutz unterschwellig noch eine Rolle. Hier wird bestimmten, meist staatlichen oder städtischen Institutionen (. . .), aber auch ‚halbamtlichen‘ Organisationen (. . .) unterstellt, daß ihr Handeln öffentliche Belange vertritt, d.h. dem Gemeinwohl verpflichtet ist und daher einer besonderen Berücksichtigung bedarf.“ 1)

Für Bürgerbeteiligungen entsteht nun folgende Schwierigkeit: Naiverweise könnte man den Eindruck gewinnen, als sollte durch Beteiligung den betroffenen Bürgern tatsächlich ein verstärktes Mitspracherecht verschafft werden, als sollten auf diesem Wege die allgemeinen, „öffentlichen“ Bedürfnisse und Interessen stärkeren Eingang in die Planung finden. Dieser Eindruck muß jedoch nach dem zuvor Gesagten falsch sein, denn eben die öffentlichen Interessen und Rechte sind im Planungsprozeß bereits durch die gewählten Vertreter repräsentiert. Diese – und damit die nachgeordneten Verwaltungen, „Träger öffentlicher Belange“ usw. – stehen für die Wahrung des Gemeinwohls ein, zumindest de jure. Auf der anderen Seite bedeutet dies quasi zwangsläufig, daß mit einer tatsächlichen Beteiligung von unmittelbar Betroffenen keineswegs das Gemeinwohl befördert, sondern allenfalls ein Ausgleich geleistet werden kann zwischen privaten Interessen untereinander oder zwischen privaten und öffentlichen Interessen. Die privaten Interessen müssen also scheinbar selbstverständlich und gleichsam per Definition eigennützig sein. Die Spaltung des Rechts in öffentliches und privates bildet sich hier nochmals ab: Die „öffentlichen“ Institutionen, die „Träger öffentlicher Belange“ erscheinen als die wahren Repräsentanten des Gemeinnutzes, Gemeinwohls, der Gemeinschaftsaufgaben, – die Privatleute können oder dürfen nur Vertreter ihrer eigenen, „privaten“ Interessen, des Eigennutzes sein.

Wäre es legal, daß die unmittelbar Betroffenen ihre politischen (öffentlichen) Interessen direkt wahrnehmen, so würde das ganze Gefüge der repräsentativen Demokratie mit seiner abstrakten Vermittlung der öffentlichen Interessen und der Trennung von öffentlichem und privatem Recht zusammenbrechen. Soll dies nicht geschehen, dann dürfen auch die unmittelbar Betroffenen letztlich keine Entscheidungsbefugnis über „öffentliche“ Belange erhalten. Damit wird das gängige Verständnis von „Demokratisierung der Planung durch Beteiligung der Betroffenen“ ad absurdum geführt: Unter den gegebenen Verhältnissen wäre nämlich eine tatsächlich mitentscheidende Beteiligung der Be-

1) Hartmut Großhans: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung. Möglichkeiten der Partizipation (= Gesellschaft und Kommunikation, Bd. 11), Düsseldorf 1972, S. 53 f.

troffenen ein Abbau von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen: Legal sind Bürgerinitiativen nur insoweit sie sich tatsächlich privater Interessen annehmen oder soweit in ihnen lediglich Ansichten und Meinungen artikuliert werden, die letztlich unverbindlich sind. Sie können dann als „Frühwarnsystem“ für aufkommende Konflikte, als Kanäle für Unzufriedenheiten oder umgekehrt als Forum funktionieren, in dem über öffentliche Planungen informiert und für diese geworben werden kann. Diese Funktionen nehmen sie in aller Regel auch wahr: Die gängigen Modell bleiben zumindest rechtlich, meist aber auch de facto nichts anderes als mehr oder weniger verfeinerte Datenerhebungs- oder Werbungsverfahren. Daß mit der Forcierung bürgerschaftlicher Beteiligung auch nach den Bestimmungen des Städtebauförderungsgesetzes am Ende nicht mehr gemeint war, drückt sich unmißverständlich in allen offiziellen Kommentaren aus. Die völlige Instrumentalisierung für Werbezwecke wird jedoch nicht immer so deutlich wie in der folgenden Bemerkung des heutigen Bundesministers Vogel: „Es ist besser, Kraft zu investieren und von vornherein zu werben, zu überzeugen und zu erreichen, daß die öffentliche Meinung die Grundlinien einsieht, selbst für notwendig hält und sich dann auch zu eigen macht.“²⁾

Auf der anderen Seite müssen dann – unter diesen „juristischen“ Gesichtswinkel betrachtet – logischerweise alle weitergehenden Initiativen als illegal erscheinen, sie werden, wie es im allgemeinen Sprachgebrauch heißt, „für politische Zwecke mißbraucht“. Dieser Vorwurf besteht völlig zu Recht, denn solche weitergehenden Partizipationsversuche verfolgen tatsächlich öffentliche bzw. politische Ziele; es handelt sich bei ihnen in gewisser Weise um

latente Formen einer direkten Demokratie. Damit geraten sie unweigerlich vor die Schranken der Gerichte, in Konflikt mit dem Gesetz, das wie gesagt als Codifizierung bestehender Verhältnisse aufzufassen ist.

Nun ist aber andererseits nicht zu bestreiten, daß Bürgerinitiativen mit offen oder verdeckt politischen Zielen tatsächlich existieren. Im Hinblick auf eine langfristige Bestandssicherung könnten sie sich als problematisch erweisen. Daher muß es sinnvoll sein, auch diese Formen so weit als möglich rechtlich einzubinden, sie damit zu „entschärfen“ und auf ein angemessenes Betätigungsfeld abzurängen (vgl. ähnliche Vorgänge im Bereich des Arbeitsrechts). Die Formulierung öffentlicher und politischer Interessen und Rechte aus der privaten bzw. privatrechtlichen Sphäre heraus kann gleichzeitig auch als ein Indiz – und nicht mehr! – für gewisse Funktionsmängel der parlamentarischen Demokratie aufgefaßt werden. Das Parlament, ursprünglich wie gesagt gleichsam ein Abbild einer Gesellschaft frei konkurrierender Privateigentümer, scheint in gewissen Punkten den real veränderten Verhältnissen nicht mehr voll adäquat zu sein.

Doch auch diese Auseinandersetzung findet selbstverständlich im Rahmen der Gesetze statt oder hat zumindest in diesem Rahmen stattzufinden: Man hat um Rechte mit den Mitteln eben dieses Rechts zu kämpfen. So hat denn schon seine kaiserliche und königliche Majestät Franz Josef I., der die gesamte „Konstitutionsgeschichte“ seit 1848 erlebt hatte, als ihm der Ausbruch revolutionärer Unruhen in Wien vermeldet wurde, verwundert fragen können: „Ja derfen's denn des?“

2) Hans-Jochen Vogel: (aus einer Rede, 1966), zit. nach: N. Patellis und P. Hoffmann: Profitopolis; in: Baumeister 69 (1972) 37-40 (Heft 1), hier S. 40