

# Optimierung der Demokratie : mehr Partizipation und mehr Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen für Betroffene

Autor(en): **Joos, Walter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **78 (2000)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-341543>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# Optimierung der Demokratie

## Mehr Partizipation und mehr Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen für Betroffene

Zugegeben, es ist vielleicht ein simples Beispiel, aber weil es für unsere Problemlage erhellend sein kann, wird es dennoch gebracht: Also, vier Personen beschliessen, zusammen essen zu gehen, und sie beschliessen auch, dass eine Person die Rechnung für die gemeinsame Mahlzeit zu begleichen hat. Nach dem üppigen Schmaus entsteht dann die Diskussion, wer zu bezahlen hat. Man ist sich nicht

---

**Walter Joos**

---

einig und beschliesst, darüber – wie so gesagt wird – «demokratisch» abzustimmen. Kurz vor der Abstimmung wird noch der Hinweis gemacht, dass einer der Teilnehmer ein deutlich höheres Einkommen hat als die anderen drei. Daraus wird flugs ein «Argument», das etwa so lautet: Wenn einer schon deutlich mehr verdient, dann soll er auch mehr Auslagen haben. In der Abstimmung beschliesst dann eine Mehrheit von drei Personen, dass die vierte, «reichere» Person zu bezahlen hat. Der Betroffene ist klar überstimmt worden, aber es bleibt – auch bei einem anscheinend demokratischen Entscheidungsverfahren – ein sehr ungutes Gefühl, weil bei der Entscheidung mit der entsprechenden Abstimmungsfrage (Soll der Reichere die Rechnung begleichen?) eine Person sehr viel stärker betroffen ist als die anderen, diese Person aber genau gleichviel Gewicht hat (beim Abstimmungsverfahren) wie die anderen. Diese Situation bringt pointiert das Problem zum Ausdruck, dass auch in komplexeren demokratischen Entscheidungsverfahren immer

wieder mitschwingt: Eine Mehrheit von nicht direkt oder nur sehr indirekt Betroffenen zwingt einer Minderheit von direkt Betroffenen einen Entscheid auf, der mit bestimmten Lasten, Immissionen, Risiken, Qualitätseinbussen etc. verbunden ist. Auf aktuelle Beispiele aus dem schweizerischen Politikalltag kann hier kurz zur Illustrationszwecken hingewiesen werden: Flughafengemeinden werden von nicht direkt betroffenen (aber profitierenden) Gemeinden beim Entscheid über Ausbaupläne überstimmt, den Urner Gemeinden werden – gegen ihren Willen, aber zu ihren Lasten – weitere Verkehrslawinen zugemutet, einer kleinen inner-schweizerischen Gemeinde wird die Endlagerung von radioaktiven Abfällen aufgezwungen etc.

### Impulse aus der Diskurstheorie

Beim eingangs aufgeführten Beispiel könnte die Entscheidung noch problematischer ausfallen, wenn auf die begründende Legitimierung des Überstimmens verzichtet würde. Was hier ansatzweise versucht wurde, ist eine Art Diskurs zu führen, der es auch den überstimmt Minderheiten erlauben würde, den Entscheid als mindestens partiell einsichtig und legitimierbar nachzuvollziehen und zu akzeptieren. Mit anderen Worten und mit Hinweis auf Jürgen Habermas, einem Begründer der Diskurstheorie, sollte bei Entscheidungen die Auseinandersetzung mit betroffenen Minderheiten «mit Hilfe eines allen gleichermassen zugänglichen Begründungspotentials überzeugend ge-

schlichtet werden können». Bei einem Konflikt zwischen betroffener Minderheit und einer (weniger betroffenen) Mehrheit muss es zu einer verständigungsorientierten Art von Konfliktlösung kommen. Dabei sind die betroffenen Minderheiten im Entscheidungsprozess durch Beteiligungs- und Partizipationsformen (runde Tische, Bürgerforen, Citizen Panels, Konsensuskonferenzen) stärker einzubinden und zu berücksichtigen. Die Grundidee dieser Partizipationsformen ist es, einen «kooperativen Diskurs» zustande zu bringen, der es ermöglicht, die Anliegen der Minderheit adäquater, d.h. zum Beispiel auch im Hinblick auf Verteilungsgerechtigkeit, ausgewogener zu berücksichtigen. Im internationalen, europäischen, aber auch im direkt demokratischen Kontext der Schweiz hat man mit solchen Partizipationsformen Erfahrungen sammeln können – gute, konstruktive und weniger gute, alibi-mässige. Als jüngere Beispiele könnte der «Runde Tisch Abfallplanung Region Thun», der «Risiko- und Umweltrat» im Kanton Basel-Landschaft<sup>1</sup>, Stadtforum Zürich u.a. genannt werden. Sehr gute Erfahrungen (mit den entsprechenden Auswertungen) konnten in den 90er Jahren im Kanton Aargau gemacht werden. Dort ging es darum, mit Beteiligungsverfahren auf der Basis der kooperativen Diskurse Entscheidungen für die Deponiestandorte vorzubereiten. Diese Beteiligungsverfahren wurden wissenschaftlich begleitet und dokumentiert. Nach Abschluss der Verfahren konnte hier eine sehr positive Bilanz gezogen werden: «Kaum jemand hätte es noch vor einigen Jahren für möglich gehalten, dass in den meisten von uns betreuten Verfahren die von den Folgen der Entscheidungen betroffenen Bürger konsensual getragene Lösungen erarbeitet und gegen Druck von aussen verteidigt hätten. Im vorlie-

genden Fall sind von den Bürgern Standorte gegen die eigenen egoistischen Interessen vorgeschlagen und begründet ausgewählt worden.»<sup>2</sup>

### **Ergänzen oder Unterlaufen des demokratischen Entscheidungsprozesses**

Es gibt auch ernst zu nehmende Bedenken gegen solche auf Konsens und Kooperation ausgerichtete Partipationen von betroffenen Bevölkerungsgruppen. Die WoZ wies zum Beispiel im April dieses Jahres in einem Artikel über die Zürcher Bau- und Zonenordnung eher abfällig auf das Stadtforum Zürich hin. Unter dem Zwischentitel «Kooperation statt Demokratie» meinte sie, dass «eine echte Mitbestimmung der Bevölkerung – entgegen der Grundidee des Stadtforums – kaum möglich» sei. Es sei sogar «für die Stadt und private Grundeigentümer gefährlich, wenn in einer frühen Planungsphase Absichtserklärungen zwischen den involvierten Parteien unterzeichnet werden, bevor die wesentlichen Inhalte dieser Absichtserklärung im Gemeinderat diskutiert wurden.»<sup>3</sup> Das Argument ist also, dass der kooperative Diskurs in Beteiligungsverfahren von Betroffenen den demokratischen Entscheidungsprozess unterlaufe, weil er die Interessen der breiten Öffentlichkeit (die sich zum Beispiel in einem Gemeinderat manifestieren) zu wenig berücksichtige. Dagegen ist nun aber einzuwenden, dass ein richtig durchgeführter kooperativer Diskurs ein rationales Ausräumen von partikularen und öffentlichen Interessen im Auge hat; mit anderen Worten: die öffentlichen Interessen müssen immer bei den partikularen Gesichtspunkten (der Betroffenen) berücksichtigt werden. Das gehört zu den «Spielregeln» des Diskurses. Wenn diese Regeln eingehalten werden, dann kann

**Der kooperative  
Diskurs hat ein  
rationales  
Ausräumen von  
partikularen und  
öffentlichen  
Interessen im  
Auge.**

<sup>1</sup> vgl. dazu die sehr aufschlussreiche Studie: Rehmann-Sutter (Hg.): Demokratische Risikopolitik. Vorschlag für ein Mediationsverfahren im Kanton Basel-Landschaft. Liestal 1996

<sup>2</sup> Renn / Kastenholz u.a.: Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich 1998. S. 226

<sup>3</sup> WoZ Nr. 16, 20. April 2000. S.8

der sinnvollerweise später anzusetzende demokratische Entscheid (im Parlament und/oder in einer Abstimmung) auf die Vorarbeiten und Vorverständigungen der vorangegangenen, auf den Diskurs basierenden Partizipationsforen abstützen und zu fairen, stabilen und sozial ausgewogenen Entscheiden führen.

In der Diskurstheorie werden die angesprochenen Regeln hauptsächlich auf zwei Grundsätze zurückgeführt, nämlich auf das Diskursprinzip und auf den Universalisierungsgrundsatz. Wir versuchen hier diese beiden Grundsätze, die in der Fachliteratur<sup>4</sup> auf hohem Abstraktionsniveau formuliert worden sind, in die Sprache der politischen Praxis zu übersetzen:

- Diskursprinzip: Nur solche Zielvorgaben, Werte und Vorstellungen sollen für die Entscheidungen des Partizipationsforums (runder Tisch, Stadtforum, Bürgerpanel etc.) massgebend sein, welche die Zustimmung aller Beteiligten finden könnten. Mit der «Zustimmung» ist ein auf rationale Gründe und Argumentationen basiertes Einverständnis gemeint.

- Universalisierungsgrundsatz: Nur solche Zielvorgaben, Werte und Vorstellungen dürfen politisch umgesetzt werden, welche bei den Realisierungen mit allen voraussichtlichen Folgen und Nebenwirkungen von allen Betroffenen gemeinsam akzeptiert werden könnten. Eine Marginalisierung von Gruppen und eine Asymmetrie (Ungleichverteilung) von Nutzen und Lasten ist also zu vermeiden.

Die Meinung ist also, dass die überschaubare Gruppe des Partizipationsforums sich nicht von egozentrischen Motiven leiten lässt, sondern auf der Basis des überindividuellen Diskurses zu besseren konsensualen Lösungen kommt als bei-

spielsweise ein Parlament, wo stärkere Interessensbindungen bestehen und die Betroffenen meistens nicht direkt in den Entscheidungsprozess einbezogen werden können. Die Problempunkte werden hier deutlich sichtbar: Zum einen müssen alle Betroffenen im Beteiligungsforum reell oder ideell in adäquater Form repräsentiert sein, und es wird schwierig sein, bei der Konstitution des Partizipationsforums alle Betroffenen adäquat einzubringen. Zum anderen wird es nicht leicht sein, das Beteiligungsforum so zu moderieren, dass sich verständigungsorientierte Argumentationen, Begründungen und Überlegungen gegen strategische (und meistens auch egozentrische) Positionsbezüge durchsetzen, d.h. allgemeine Zustimmung bekommen.

### Beispiel Flughafen-Ausbau

Gegenwärtig gibt es ein gutes Beispiel, mit dem die Optimierungsmöglichkeit von demokratischen Entscheidungen durch stärkeren Einbezug von Betroffenen illustriert werden kann: Seit 1946 haben die Zürcher StimmbürgerInnen immer wieder in demokratischen Abstimmungen zu den Ausbauplänen des Flughafens Kloten ja gesagt. Immer deutlicher wurde im Laufe der Jahre, dass dieses Ja sagen auch ein Überstimmen von gewichtigen, stark betroffenen Neinstimmen war. In der letzten Abstimmung im Jahre 1995 wurde überdeutlich, dass eine Mehrheit der kantonal-zürcherischen Gemeinden sich als Nutzniesser sehen konnte und die Lasten (v.a. Lärmimmissionen) einseitig einer Minderheit zuschieben konnte. Auf dem Buckel einer Minderheit zu einer demokratischen Lösung zu kommen, hinterlässt ein sehr ungutes Gefühl, zumal dann, wenn wichtige Betroffenen – hier im Beispiel die süddeutschen Gemeinden – nicht im demokratischen Entscheidungsprozess einbezogen und berücksichtigt

<sup>4</sup> Wegweisend ist hier Jürgen Habermas mit diversen Werken und Aufsätzen. In diesem Zusammenhang sei vor allem verwiesen auf Habermas, Jürgen: Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie. Frankfurt 1999. S. 56 ff.

**Diskursive  
Partizipations-  
formen führen zu  
einer Optimierung  
und Ergänzung der  
demokratischen  
Entscheidung.**

werden. Besonders suspekt wird die Sache dann, wenn während einer zwölfwöchigen Umbauphase an der Hauptpiste die Abflugbewegungen auf Gemeinden südlich von Kloten umgeleitet werden und diese Gemeinden zum Teil dieselben Fluglärmimmissionen für sich selbst in dieser zwölfwöchigen Umbauzeit als unzumutbar erklären, die sie vor einigen Jahren in der demokratischen Abstimmung für andere Gemeinden längerfristig als zumutbar befanden. Ganz offensichtlich ist hier ein St. Floriansprinzip vorherrschend, das aus diskursethischer und demokratietheoretischer Sicht unzulässig ist. Beteiligungsforen im Stile des oben skizzierten kooperativen Diskurses könnten hier flankierend zu einer Volksabstimmung zu tragfähigeren, nachhaltigeren und nicht zuletzt auch demokratischeren Lösungen führen.

Das hat mittlerweile auch die Exekutive eingesehen und einen «runden Tisch» eingerichtet, wo die Betroffenen in den «wichtigen Entscheidungsprozessen beratend miteingebunden werden» – wie es im offiziellen Jargon heisst. An diesem Beispiel können die beiden oben aufgeführten Diskursregeln erläutert werden:

- (Diskursprinzip:) Nur solche Entscheidung dürfen unterstützt werden, welche die Zustimmung aller betroffenen Kreise haben. Das schliesst ein, dass alle betroffenen Kreise, d.h. also auch die süddeutschen Gemeinden in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Die Zustimmung basiert auf rationaler, sachkompetenter und fairer Auseinandersetzung, bei der partikularistische Interessen («In meiner Gemeinde möchte ich keinen Fluglärm») durch überzeugende, gemeinwohlorientierte Argumente («Es geht um eine gerechtere Verteilung des Fluglärms oder um eine ausgewogenere Verteilung von Nutzen und Lasten») hintangestellt werden.
- (Universalierungsprinzip:) Bei den Entscheidungen müssen die Beteiligten des

Forums (z.B. «runder Tisch») die Folgen und Nebenwirkungen in ihrer universellen Dimension berücksichtigen. Da genügt es nicht, nur die relativ gut begrenzten, regionalen Probleme der Lärmimmission anzugehen, sondern da müssen auch die globalen Aspekte der Umweltbelastung durch Kerosin aktiv angegangen werden. Lenkungsabgaben zur Einhaltung von Umweltnormen, Erhöhung der Kerosinpreise, schadstoffabhängige Landesteuern müssen integraler Bestandteil des Diskurses sein, der auch die nicht anwesenden Betroffenen berücksichtigen.

Wie Figura zu zeigen versucht, führen diskursive Partizipationsformen zu einer Optimierung und Ergänzung der demokratischen Entscheidung. Betroffene Minderheiten können so vermehrt und angemessener in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Um aber Missverständnissen vorzubeugen: Nicht in jedem Fall kommen betroffene Minderheiten durch die geschilderten Partizipationsforen «auf ihre Rechnung» in dem Sinne, dass sie ihre ursprünglichen Vorstellungen, Positionen und (manchmal partikularistische) Interessen durchsetzen können. Häufig muss die Minderheit auch einsehen, dass sie im rationalen Abwägungsprozess auch bestimmte Lasten zu übernehmen hat. Der kooperative Diskurs macht es aber möglich, dass die Problemlage einsichtig und akzeptierbar wird, weil – wie das auch die Spieltheorie zeigt – die Kooperation auf lange Sicht stabiler und einträglicher ist als eine nichtkooperative, auf den eigenen Vorteil ausgerichtete Handlungs- und Entscheidungsstrategie.

Walter Joos, Germanist und Philosoph, ist Abteilungsleiter an der Fachhochschule Winterthur und Mitglied der Redaktion der Roten Revue.