

**Zeitschrift:** Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft

**Band:** 20 (1980)

**Artikel:** Die Schaffung von Öffentlichkeit im lokalen Bereich oder die Chance, Entscheidungen zu entgehen

**Autor:** Schaffhauser, René

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-172207>

#### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

#### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

#### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 16.01.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# DIE SCHAFFUNG VON ÖFFENTLICHKEIT IM LOKALEN BEREICH ODER DIE CHANCE, ENTSCHEIDUNGEN ZU ENTGEHEN

von René Schaffhauser

Dr. rer. publ., Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht  
an der Hochschule St. Gallen

*Das traditionelle Instrumentarium der direktdemokratischen Rechte im lokalen Bereich weist eine Vielzahl von bekannten Defiziten auf. Die meisten dieser Defizite sind aber nicht kommunalspezifischer Natur; sie sind damit im Rahmen der allgemeinen Diskussion um die Ausgestaltung der direktdemokratischen Rechte zu erörtern. Ein problematischer Aspekt besteht in der Ausrichtung dieser Rechte auf ein überkommenes Verständnis des Entscheidungsbegriffs und des Entscheidungsverfahrens, das der Komplexität innovativer Planungsprozesse nicht adäquat ist. Die neuere Organisationstheorie stellt einen angemesseneren Entscheidungsbegriff zur Verfügung, und die Entscheidungstheorie hat aufgezeigt, dass in innovativen Planungsprozessen Zielbildungs- und Mitteleinsatzprozesse sich in wesentlichen Teilen überlagern. Daraus wird die These abgeleitet, dass wir in innovativen Planungsprozessen sehr rasch auf Grenzen der Demokratisierung stossen, die wir mit dem traditionellen Instrumentarium der direkten Demokratie im Sinne der Teilhabe an Entscheidungen nicht zu durchbrechen vermögen. Im kommunalen Planungsbereich können wir diesem Dilemma durch die Schaffung von Öffentlichkeit, d. h. durch die Einrichtung von Verfahren entgehen, die Partizipation nicht auf die Teilhabe an Entscheidungen fixiert. Es liegt an den Gemeinden, die praktische Reichweite solcher Formen von Partizipation zu erproben; sie könnten damit einen Beitrag zur „Wiederherstellung der Politik“ leisten.*

*Sur le plan local, les instruments traditionnels de la démocratie directe présentent une multitude de lacunes dont l'existence est connue. La plupart de ces lacunes ne sont pas spécifiques au plan local. Elles doivent donc faire l'objet d'une analyse dans le cadre d'une discussion générale sur les droits découlant de la démocratie directe. Un aspect du problème est l'alignement de ces droits sur une conception dépassée de la décision et de ses processus, qui ne correspond plus aux exigences complexes de la planification innovatrice. Les nouvelles théories en matière d'organisation offrent une conception de décision plus adéquate. De plus, les théories en matière de décision ont démontré que, dans le domaine de la planification innovatrice les processus de détermination des objectifs et de mise en oeuvre des moyens, se recouvrent sensiblement. On en déduit donc que les limites de la démocratisation sont atteintes très vite dans le domaine de la planification. Les instruments traditionnels de la démocratie directe en tant que participation aux décisions, ne fournissent pas les moyens permettant de franchir ces limites. En ce qui concerne la planification sur le plan communal,*

*on peut échapper au dilemme en rendant les processus publics, c'est-à-dire en créant des procédés qui ne définissent pas la participation comme une participation à la décision elle-même. Il appartiendra aux communes de déterminer et de tester l'étendue pratique de telles formes de participation. Elles pourraient de ce fait apporter leur contribution à la "renaissance de la politique".*

## I. Programm

Die Diagnose pathologischer Merkmale der direktdemokratischen Institutionen im lokalen Bereich ist nicht eben neu; doch wechseln die Akzente im Zeitablauf und scheint auch das Syndrom von manchem Diagnostiker als nicht mehr ganz alltäglich, die Gesamterscheinung als nicht mehr ohne weiteres immunisierbar gegen ernstzunehmende Kritik gewertet zu werden. Therapien verschiedener Art werden, einzeln und als konzertierte Aktionen, vorgeschlagen. Dazu gehören auch Konzepte zur Schaffung von Öffentlichkeit, die bestimmte direktdemokratische Institutionen sollen ergänzen oder allenfalls gar ersetzen können. Diese Indikation soll im folgenden näher beleuchtet werden.

Auszugehen ist dabei von den Defiziten des traditionellen Instrumentariums der direktdemokratischen Rechte. Da diese Fragen weitgehend nicht kommunalspezifischer Natur sind, werden sie auch nicht auf dieser Ebene dargestellt. Resümiert werden sollen hier aber nicht die allerorten besprochenen Defizite der überkommenen demokratischen Verfahren. Vielmehr soll von einem Aspekt ausgangen werden, dem bis anhin wohl nicht gebührend Beachtung geschenkt wurde: dem Verständnis von Entscheidungsbegriff und Entscheidungsverfahren, das den traditionellen Verfahren zugrunde gelegt ist. Anhand jüngerer Ergebnisse der Organisations- und der Entscheidungstheorie soll die Formulierung der Defizite des herkömmlichen direktdemokratischen Entscheidungsverfahrens teilweise verdeutlicht werden.

Dabei soll weder das traditionelle Instrumentarium der direktdemokratischen Rechte noch dasjenige zur Schaffung von Öffentlichkeit im lokalen Bereich als solches thematisiert werden. Hier interessiert vielmehr ihre Wirkungsweise; diese soll vorab am Beispiel innovativer Planungsprozesse, die bekanntlich besondere Schwierigkeiten bereiten, aufgezeigt werden.

Anschliessend – und dies führt uns exklusiv in die Kommunalpolitik, da das Instrumentarium in den übergeordneten Gemeinwesen kaum praktikabel erscheint – befragen wir die Verfahren zur Schaffung von Öffentlichkeit daraufhin, wieweit sie in der Lage sein könnten, Defizite des bestehenden Systems abzubauen.

## II. Das traditionelle Instrumentarium direktdemokratischer Rechte im lokalen Bereich

### 1. Seine Zwecksetzungen

Als traditionelles Instrumentarium direktdemokratischer Rechte im lokalen Bereich werden hier all jene Teilhaberechte der Stimmbürgerschaft auf der kommunalen Ebene verstanden, die über das hinausgehen, was dem einzelnen im rein repräsentativen Regierungssystem zusteht: nämlich das aktive und passive Wahlrecht (soweit dieses andere Organe als die ordentliche Volksvertretung beschlägt), das Referendum und die Initiative sowie die weiteren Rechte, die der Stimmbürgerschaft in der Gemeindeversammlung zustehen, alle in ihren verschiedenartigen Ausgestaltungen.

Solche Instrumente bürgerschaftlicher Teilhabe sind verschiedenartiger Begründung zugänglich. Geht man von der Modellvorstellung eines politischen Systems aus, das politische inputs aus seiner gesellschaftlichen Umwelt aufnimmt und zu politischen outputs verarbeitet, lassen sich zwei unterschiedliche Funktionen ausmachen, die der politischen Teilnahme bei der Rationalisierung von Herrschaft zugeschrieben werden können: Die eine versucht das politische System primär von seinen inputs zu rationalisieren, die andere ist outputorientiert.<sup>1</sup>

Ausgangspunkt der inputorientierten Demokratietheorien ist vorab die Fragestellung, wie das politische System einzurichten sei, wenn Entscheidungen möglichst unverfälscht aus der gleichen Teilnahme aller hervorgehen sollen. Das normative Element knüpft dabei an die Annahme an, dass „die Würde des Menschen wie vor allem seine Entwicklung und Entfaltung zu einem tätigen und verständigen Individuum einer freien Gesellschaft von der Möglichkeit abhängt, aktiv an Entscheidungen zu partizipieren, die ihn in bedeutsamer Weise berühren“.<sup>2</sup> Es wird im weiteren unterstützt durch die Erkenntnisse der sozialpsychologischen Forschung, wo die Begründung des Postulats an den Topos der Entfremdung des Individuums anknüpft. Vorbild einer so verstandenen Radikaldemokratie ist die Partizipation aller am diskutant aufzuhellenden politischen Entscheidungsprozess.

Normativer Richtpunkt der outputorientierten Theorien sind hingegen qualitative Standards der politischen Leistungen. Von solchen Anforderungen an die inhaltliche Rationalität politischer Entscheidungen her wird auf das zulässige Mass an direktdemokratischen Teilhaberechten geschlossen.

1 Dazu vorab Fritz W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*,

2. Aufl., Kronberg Ts. 1975, S. 21. Das politische System in dem hier verwendeten Sinn ist Teil (Subsystem) des gesellschaftlichen Gesamtsystems mit der Funktion, für das Gesamtsystem verbindliche Entscheidungen zu treffen.

2 Peter Bachrach, Ein alternativer Weg, in: Derselbe, *Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft*, Frankfurt a. M. 1970, S. 117.

Doch werden mit diesen beiden Grundpositionen nur zwei bezüglich ihres normativen Schwerpunktes prinzipiell unterscheidbare Hauptrichtungen markiert, die – sieht man von naiven Zielmodellen ab, bei denen z. B. die Variable Demokratie ungeachtet der Auswirkungen auf die anderen Faktoren maximiert wird – in ihren verschiedenartigen Ausgestaltungen Brechungen unterschiedlichster Art aufweisen und, wollen sie Theorie für die Praxis sein, Gegebenheiten verschiedenster Art zu verarbeiten haben. Dabei bleibt ihnen der Vorwurf defizitärer Leistungen aus verschiedenen Gründen nicht erspart. Im folgenden soll auf das dafür mitverantwortliche Verständnis von Entscheidungsbegriff und Entscheidungsverfahren eingetreten werden.

## *2. Entscheidungsbegriff und Entscheidungsverfahren*

Unser traditionelles Instrumentarium direktdemokratischer Rechte – das ja weitestgehend Teilhaberechte an Entscheidungen instituiert – ist im wesentlichen an einem Entscheidungsbegriff orientiert, der eine Kongruenz von Entscheidung und Handlung in dem Sinne annimmt, dass jede Handlung eine Entscheidung erfordert bzw. jede Entscheidung eine Durchführungshandlung. Diese Begriffsbildung ist aber vorab aus dem Grunde inadäquat, weil – hervorragend in komplexen, innovativen Planungsprozessen – durch Organisation Entscheidungskomplexe ausdifferenziert werden, denen kein Punkt-für-Punkt-Korrelat im Handlungsbereich zugeordnet ist. Die neuere Organisationstheorie stellt einen in wesentlichen Teilen angemesseneren Entscheidungsbegriff zur Verfügung, der im folgenden kurz umrissen werden soll.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt ist die Charakterisierung der Entscheidung als Wahl zwischen mehreren Möglichkeiten (Alternativen), wobei die Entscheidung ihre Identität an der gewählten Alternative nur dokumentiert, nicht aber selbst darin besteht (als Alternative gilt dagegen in diesem Sinne zunächst alles, was auch Entscheidung hätte werden können). Demnach hat jede Entscheidung eine doppelte Einheit, nämlich einmal die Relation der Differenz der Alternativen, zum andern die ausgewählte Alternative selbst. Da aber bei schwierigen Entscheidungen das Vorgehen nicht in der Form eines rationalen Vergleichs von Alternativen unter übergreifenden Gesichtspunkten, einer Rangierung der Alternativen und dadurch der Empfehlung der besten zur risikolosen Annahme besteht, ist Entscheiden dann „Zusehen und Ausprobieren, ob eine auf den Prüfstand geschickte Alternative das Risiko, nur eine Alternative zu sein, aushält“.<sup>4</sup> Insofern lässt sich

<sup>3</sup> Diese Darstellung erfolgt in enger Anlehnung an Niklas Luhmann, *Organisation und Entscheidung*, Vorträge der Rheinisch-Westfälischen Akademie der Wissenschaften, Geisteswissenschaften, G 232, Opladen 1978.

<sup>4</sup> Luhmann, a. a. O., S. 11.

Entscheiden beschreiben als „converting uncertainty to risk“.<sup>5</sup> Entscheidungen sind demnach Ereignisse, die, im Gegensatz zu einfachen Handlungen, ihre eigene Kontingenz thematisieren.

Organisationssysteme erscheinen dabei als soziale Systeme, die aus solcherartigen Entscheidungen bestehen und Entscheidungen wechselseitig miteinander verknüpfen. In komplexen Systemen ist es nun angesichts der Vielzahl von Elementen, die sie einschliessen, nicht mehr möglich, jedes Element mit jedem anderen zu verknüpfen; Relationierungen müssen selektiv erfolgen. Neben diesem Zwang zu interner Selektivität bietet sich ausserdem die Temporalisierung des Komplexitätsmusters an: Elemente, die nicht gleichzeitig miteinander verknüpft werden können, sind nacheinander, allenfalls über Zeitverschiebungen indirekt zu relationieren. Das System ist somit darauf angewiesen, seine Komplexitätsstruktur in der Zeitdimension aufzulösen, also Elemente als Ereignisse zeitpunktrelativ zu definieren, Relationen als Prozesse vorzusehen sowie Strukturen zu bilden, die Voraussetzungen für das Weiterlaufen der Prozesse hinreichend lange konstant zu halten imstande sind. Was dabei in einem System als nicht weiter auflösbare Element erscheint (etwa als Handlung oder als Entscheidung), kann in einem anderen System als komplexes Konglomerat aufleuchten: Elementsein ist also eine Funktion, kein ontologisches Prädikat.

Hat ein System in solcher Weise Binnenselektivität und Temporalisierung der Komplexität erreicht, so ist es darauf angewiesen, intern Ereignisse zu produzieren, die keine Entsprechungen in der Umwelt haben; damit ist die Punkt-für-Punkt-Relation zwischen Systemzuständen und Umweltzuständen aufgegeben. Bei solchen Systembedingungen lässt sich Entscheiden nicht mehr einfach als Wahl zwischen Alternativen umschreiben. Werden die Merkmale des Elementseins, der Selektivität und der Zeitlichkeit eingebbracht, lassen sich vielmehr folgende Sinn-Zumutungen festhalten:

- Entscheidungen müssen eine Einheit zu sein und zu bleiben vorgeben trotz weiterer Auflösbarkeit. Sie müssen sich als Einheit für weitere Verwendung anbieten, um auf dieser Aggregationsebene Prämisse werden zu können für weitere Entscheidungen.
- Entscheidungen haben die Selektivität ihrer Beziehungen zu anderen Entscheidungen mitzuthematisieren.
- Entscheidungen müssen, als zeitpunktfixierte Ereignisse, eine zeitbindende Funktion übernehmen und reflektieren.

Eine so gestaltete Entscheidungstheorie, die den selektiven Charakter der Beziehungen zwischen Entscheidungen betont, lässt zunächst offen, inwieweit diese Beziehungen wie auch ihr selektiver Charakter zum Entscheidungsinhalt werden. Im Gegensatz dazu steht die klassische Entscheidungstheorie, die vom Entscheidungsinhalt ausgeht und diesen als Beziehung zwischen Zweck und Mittel begreift. In dem Masse, als die Zweck/Mittel-Relation nicht mehr – der Kausal-

<sup>5</sup> So Donald A. Schon, *Technology and Change*, New York 1967, S. 25, zit. bei Luhmann, a. a. O., S. 10.

relation vergleichbar – als Verhältnis zwischen (bewerteten) Wirkungen und Ursachen, sondern insofern als vielmehr auch Zwecke als Entscheidungen begriffen werden, erscheint die Zweck/Mittel-Relation lediglich noch als ein (strukturell relativ harmloser) Fall von möglichen Entscheidungsverknüpfungen. Der Zweckbegriff ist daher durch den allgemeineren Begriff der Entscheidungsprämissen zu ersetzen. Komplexität konstituiert sich mithin nicht – wovon die klassische Entscheidungstheorie ausging – als Schwierigkeit des Entscheidens in der Zweck/Mittel-Beziehung nach klassischen Rationalitätskriterien,<sup>6</sup> sondern vielmehr als Beziehung zwischen Entscheidungen. So erscheint Komplexität nicht als Widerstand bzw. als Hindernis rationalen Entscheidens, sondern vielmehr als Bedingung dafür, dass Ereignisse überhaupt als selektive Entscheidungen erscheinen und als Elemente für Systembildungen benutzt werden können. Werden auf diese Entscheidungslagen Rationalitätsschematiken angewendet, sind die zu relationierenden Elemente (Entscheidungen) wiederum als Relationen darzustellen, z. B. als Relation zwischen Zweck und Mittel oder gar als Relation zwischen mehreren möglichen Relationen zwischen Zwecken und Mitteln.

Was dabei als Element erscheint, ist also nicht natürlich vorhandener Baustein, sondern Artefakt des Systems selbst. Da ein solches System auf Elementen in der Erscheinungsweise von Entscheidungen aufgebaut ist, kann es seine Entscheidungen auch nur durch Entscheidungen verbessern: „Größere Tiefenschärfe in der Erfassung von Realität ist in Organisationen, weil dies hier über Entscheidungen laufen muss, nur durch die Vermehrung der Zahl von Entscheidungen zu erreichen. Ameliorismus heißt Wachstum. Wachstum aber heißt: Erhöhung der Komplexität und Verschärfung der Selektivität in der Verknüpfung der Elemente“.<sup>7</sup>

An dieser Stelle ist einzubringen, dass das Denken in Zweck/Mittel-Relationen im Sinne der klassischen Entscheidungstheorie bereits durch Ergebnisse der organisationswissenschaftlichen Forschung und vorab der neueren Entscheidungstheorie arger Bedrängnis ausgesetzt ist. Es zeigt sich nämlich, dass, zumindest im Bereich innovativer Planungen, „Merkmale des Entscheidungsprozesses, nämlich Informationen über die alternativen Problemlösungsmöglichkeiten, Einflussfaktoren der Varianten von Entscheidungszielen sind“<sup>8</sup> Dies bedeutet,

6 Zu diesen letzteren etwa Wolfgang Stegmüller, *Personelle und Statistische Wahrscheinlichkeit*, 1. Halbbd.: Personelle Wahrscheinlichkeit und Rationale Entscheidung. Probleme und Resultate der Wissenschaftstheorie und Analytischen Philosophie, Bd. IV, Berlin-Heidelberg-New York 1973, S. 285 ff.

7 Luhmann, a. a. O., S. 19.

8 Winfried Hamel, *Zieländerungen im Entscheidungsprozess*, Tübingen 1974, S. 47; der selbe, „Zur Zielvariation in Entscheidungsprozessen“, *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswissenschaftliche Forschung* 25, 1973, S. 739 ff.; Jürgen Hauschildt, *Entscheidungsziele. Zielbildung in innovativen Entscheidungsprozessen: theoretische Ansätze und empirische Prüfung*, Tübingen 1977; Eberhard Witte, „Phasen-Theorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe“, *Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswissenschaftliche Forschung* 20, 1968, S. 625 ff.

dass der Zielbildungs- bzw. Zwecksetzungsprozess (in der traditionellen Terminologie) in zumindest teilweise zeitlicher Übereinstimmung mit dem Mittelentscheidungsprozess abläuft.

Wird aber der Zielbildungsprozess durch den Mittelentscheidungsprozess beeinflusst, ist also davon auszugehen, dass dieser letztere Zieländerungen bewirken kann, so ist etwa das zweistufige demokratische Beschlussverfahren mit bindender Entscheidung über ein Ziel und zeitlich nachfolgender Entscheidung über die Mittel an sich schon inadäquat.<sup>9</sup> Insoweit der Mittelentscheidungsprozess durch den Zielsuchprozess begleitet wird, kann – wie das praktisch üblich ist – der Zielsetzungsentscheid derart allgemein formuliert werden, dass sich Zieländerungen im Verlaufe des Mittelentscheidungsprozesses immer unter das einmal gesetzte General-Ziel werden subsumieren lassen. In Kauf genommen wird damit aber eine sehr geringe Selektivität des Zielsetzungsentscheides.

### *3. Folgerungen für die Demokratiekritik*

In einem System, dessen Elemente Entscheidungen sind, lässt sich Ameliorismus via direkte Demokratie, unter welchem normativen Stern diese auch steht, nur durch Vergrösserung der Zahl der Entscheidungen erreichen. Zu entscheiden ist einmal darüber, wer wann über was in welchen Verfahren entscheiden soll. Ange-sichts einmal der weithin anerkannten Norm, dass Demokratie nur funktionieren kann und sich Allgemeininteressen nur verfolgen lassen, wenn die Demokraten sich an der Demokratie auch beteiligen,<sup>10</sup> zum andern angesichts des in unseren schweizerischen Verhältnissen vielerorts als alarmierend bezeichneten Teilnahmedefizits wächst im weiteren ein Entscheidungsstau bei der Frage, wie Beteiligung – die ursprünglich vorausgesetzt war und befriedigt werden sollte – überhaupt noch aufrechterhalten werden kann. (Extrapolierte man das Wachstum an Energie, das diesen Fragenkreisen gewidmet wird, erschiene der Tag nicht mehr fern, an dem wir nur noch Entscheide darüber zu treffen hätten, in welchem Verfahren über Entscheide zu entscheiden sei und wie diese Verfahren stabilisiert werden könnten.) Die Quantität des Wachstums von Entscheidungen in derartigen Problemlagen pflegt, von normativen (qualitativen) Prämissen ausgehend und durch sie gerechtfertigt, über diese hinauszuwachsen und nicht mitdemokra-

9 So z. B. Peter Knoepfel, *Demokratisierung der Raumplanung. Grundsätzliche Aspekte und Modell für die Organisation der kommunalen Nutzungsplanung unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Verhältnisse*, Berlin 1977, S. 32: „Mit dem Zielbündelentscheid legt sich der Handlungsträger für ein und denselben Planungsprozess unwiderruflich auf eine Variante fest, die für alle nachfolgenden Entscheidungen bindend sein muss, will der Planungsprozess überhaupt wirksam werden.“

10 So neuestens Jörg Paul Müller / Peter Saladin, „Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht“, in: *Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1979*, Bern-Stuttgart 1979, S. 405, wonach sich die demokratische Staatsform „dadurch auszeichnet, dass politische Entscheidungen von breitem und intensivem Engagement möglichst vieler Bürger getragen werden.“

tisierte Folgeprobleme auszulösen – vergleichbar dem der Sachdimension der Entscheidungsthemen, der Rationalisierung, zuzuschreibenden Wachstum, das letzten Endes auch zu Größenverhältnissen führen kann, „bei denen alles möglich wäre, aber nichts mehr geht“.<sup>11</sup>

Solange aber noch etwas geht, muss immerhin die Zeitdimension berücksichtigt werden. Mit zunehmender Systemgrösse, bedingt durch eine zunehmende Zahl von Entscheidungen, entstehen beispielsweise weitere Koordinations-, Kompetenz- und Informationsprobleme, die einen zusätzlichen Entscheidungsbedarf hervorrufen und also zusätzliche Zeit beanspruchen. Je mehr Zeit aber vergeht, um so schwieriger wird es, die zeitbindende Funktion getroffener Entscheidungen aufrechtzuerhalten und solche Entscheide als Einheiten bestehen zu lassen, die sich für weitere Verwendung sollen anbieten können: Hier erwachsen Folgeprobleme in der Weise, dass Entscheidungen über das Weiterbestehen, die Abänderung, die Aufhebung bereits getroffener Entscheidungen zu treffen sind, die meist weitere Verfahrensfolgeprobleme involvieren. In praxi pflegt aber der Demokrat, wenn etwa ein in Rechtskraft erwachsender Erlass bereits als überholt gilt, das Verschulden gerne dem Technokraten anzulasten.

Von zentraler Bedeutung in der Diskussion um die Ausgestaltung der direkten Demokratie ist die Frage, worüber die Stimmbürgerschaft soll entscheiden können. Einem traditionellen Muster folgend hat die Bürgerschaft in vielen Fällen einmal über ein sehr abstrakt formuliertes Ziel, zum andern über die zur Zielverwirklichung erforderlichen Mittel abzustimmen. So wird beispielsweise der Gemeinderat in einer Gemeindeordnung zur Förderung der kulturellen und sportlichen Belange in der Gemeinde beauftragt (die Gemeindeordnung unterliegt in aller Regel dem obligatorischen Referendum); über einen Ausführungsbeschluss, etwa über einen Beschluss über die Errichtung einer Gemeindebibliothek, wird die Stimmbürgerschaft qua Finanzreferendum zu entscheiden haben.<sup>12</sup> Schon dieses simple Beispiel vermag die wohl sattsam bekannte Hilflosigkeit des einzelnen angesichts dieser Entscheidungssituation deutlich zu machen. Die Gemeindeordnung, in der – insoweit das kantonale Recht den Gemeinden einen solchen Spielraum überhaupt überlässt – die essentialia der Gemeindeorganisation festzuschreiben sind, wird wohl von keinem abgelehnt, weil dem Gemeinderat darin die erwähnte Aufgabe übertragen wird. Selbst wenn dieser Auftrag im Rahmen einer Teilrevision der Gemeindeordnung zur Entscheidung angestanden wäre und damit eine Entscheidungssituation mit höherer Selektivitätswirkung vorgelegen hätte, wären dem zum Entscheid Aufgerufenen immer noch alle und jede Interpretation offen gestanden; er hätte sein Ja in der Erwartung abgeben können, dass nun auch sein Tennisclub finanziell unterstützt oder ein weiteres Freibad errichtet werden würde. Ähnliches gilt bezüglich der

11 Luhmann, *a. a. O.*, S. 24.

12 Zur Verteilung der Entscheidungskompetenzen auf die Gemeindeorgane vgl. René Schaffhauser, *Die direkte Demokratie in den komplexen Formen der Gemeindeorganisation*, St. Gallen 1978, S. 260 ff.

Entscheidungssituation, in der das Bibliotheksprojekt mit einer alternativenlosen Ja/Nein-Entscheidung abgesegnet werden soll, wobei – beinahe einzigartige Situation! – die Entscheidung an der Stimmurne nicht einmal in für den Adressaten hörbarer Weise begründet und gerechtfertigt werden kann.

Vorgeworfen wird solchen Entscheidungssituationen primär, dass nur das Planungsergebnis, nicht aber der Planungsprozess dem direktdemokratischen Verfahren zugänglich gemacht wird. Es sei deshalb das Bedürfnis der Bürger verständlich und legitim, „sich so frühzeitig in das Planungsverfahren einzuschalten, dass sie an der grundsätzlichen ‚Weichenstellung‘ mitwirken“<sup>13</sup> könnten.

Ein weiterer Vorwurf geht dahin, dass über Entscheidungsprämissen zu entscheiden ist, deren geringe Selektivität – im angeführten Beispiel: „Förderung der kulturellen und sportlichen Belange in der Gemeinde“ – etwa so wenig aussagt wie die Persönlichkeitsumschreibung in einem Heiratsinserat, dass man allem Schönen und Guten zugetan sei. Schliesslich können auch Entscheidungspakete, bei denen über Entscheidungsprämissen und nachfolgende Entscheidungen in einem einzigen Akt zu entscheiden ist, solchem Vorwurf ausgesetzt sein.<sup>14</sup>

Wird an der Teilhabe an Entscheidungen festgehalten, fragt sich damit, wo, in welchem Verfahrensstadium, diese Teilhabe verortet werden soll. Soweit die Stimmberchtigten nicht ohnehin über allgemein gehaltene Entscheidungsprämissen befragt werden, erscheint eine Instituierung von Teilhabe an Entscheidungen in der Frühphase von Planungen im allgemeinen nicht angezeigt, wird doch in diesem Stadium Komplexität in verschiedenster Form erst aufgebaut. Eine Entscheidungsprämissse (Beispiel: „Ein Altstadtsanierungsprogramm soll ausgearbeitet werden“) wird auf bestimmte Zieleigenschaften untersucht werden müssen. Diese sind „als Vorschrift zu begreifen, welche Kriterien zur Bewertung von alternativen Lösungsmöglichkeiten heranzuziehen sind“.<sup>15</sup> Ausserdem sind Zielmaßstäbe zu entwickeln, die verschiedene Alternativen nach ihrem Beitrag zur Zielerfüllung bewerten. Schliesslich und keineswegs zuletzt ist das gesamte Umfeld von Entscheidungen zu berücksichtigen, die die hier in Frage stehenden Entscheidungen unterstützen, fördern, mit denen sie kollidieren oder die einander gar ausschliessen. Die ganzen Probleme der Mitteleinsatzplanung kommen hinzu. – Wo innerhalb dieser Aufbauphase von Komplexität soll bürgerschaftliche Entscheidung einsetzen?

Im Prozessablauf ist eine Vielzahl von Entscheidungen nötig, Entscheidungen, die es sich aber gefallen lassen müssen, durch neue Entscheidungen überholt zu werden; die Ziele, die Mittel und die Entscheidungen über Ziele und über Mittel und über die Ziel/Mittel-Relation sind contingent. Da jeder innovative Planungs-

13 Müller/Saladin, *a. a. O.*, S. 416 f.

14 Ein interessantes Untersuchungsfeld läge diesbezüglich in der Analyse des Erfordernisses der Einheit der Materie angesichts der Erkenntnisse der neueren Problemlösungstheorie und der kognitiven Psychologie.

15 Hauschildt, *a. a. O.*, S. 11.

prozess ein Lernprozess ist, bei dem nicht von vornherein gesagt werden kann, wann und wo im Prozessablauf die wesentlichen Lernschritte erfolgen und die Hauptproblematiken liegen, lässt sich bürgerliche Entscheidung – will sie auf die „grundlegenden Weichenstellungen“ angesetzt werden – auch nicht generell auf einen bestimmten Punkt dieses Prozessablaufes festschreiben. Damit bietet sich etwa die Lösung an, dass die mit der Planung betrauten Organe (im weitesten Sinn) die Bürgerschaft zur Entscheidung aufrufen, wenn nach ihrer Überzeugung wesentliche Fragen zu entscheiden sind. Sollen die zuständigen Organe aber alle Fragen, die sie als wesentlich qualifizieren, zum bürgerlichen Entscheid bringen? Sollen diese Organe dabei auf bestimmte Kriterien verpflichtet werden, anhand derer zu messen ist, welche Fragestellungen als wesentlich zu gelten haben? Soll der Entscheid der Bürgerschaft über diese Fragestellungen verbindlich sein? – Es macht den Anschein, dass mit einer derartigen Lösung mehr Probleme aufgeworfen als abgebaut würden.

In jüngerer Zeit haben folgende Instrumente in die Rechtsetzung und in die Rechtspraxis Eingang gefunden, die die eben aufgeworfenen Fragen in je spezifischer Art beantworten und in dem Sinne als Konsultativabstimmungen verstanden werden, als sie weder Zielsetzungs- noch Endentscheide im früher dargelegten Sinne umfassen, sondern vielmehr Stellungnahmen der Bürgerschaft im „Zwischenbereich“ darstellen.<sup>16</sup>

Als Konsultativabstimmungen im engeren Sinne erscheinen rechtlich unverbindliche Abstimmungen der Bürgerschaft etwa über „besonders bedeutungsvolle und umstrittene Elemente einer noch auszuarbeitenden Gesetzesvorlage oder Fragestellungen, die dem Bürger insbesondere bei noch offenen planerischen Fragen alternative Grundsatzäusserungen ermöglichen sollen“.<sup>17</sup> Kommt diesen Äusserungen rechtsverbindlicher Charakter zu, werden sie üblicherweise Grundsatzabstimmungen genannt. Von einer Alternativabstimmung pflegt man bei diesen Verfahren zu sprechen, wenn die Bürgerschaft bei ihrem Entscheid zwischen verschiedenen Varianten eines Projekts oder einer Vorlage wählen kann. – Nicht zum Kreis der Konsultativabstimmungen zählen die Meinungsumfragen, da die Stimmbürgerschaft hier „nicht als verfasstes Organ der politischen Entscheidung in Funktion“<sup>18</sup> tritt.

Diesen Konzepten ist insgesamt vorzuwerfen, dass sie von vornherein davon ausgehen, es bestehe Einsicht und Konsens darüber, welche Fragestellung in einem Planungsverfahren kardinal sei, wo also die „Grundentscheidung“ getroffen würde. Sie vernachlässigen damit einmal die Tatsache, dass – zumindest in

16 Diese Darstellung lehnt sich in der Terminologie an Müller/Saladin, *a. a. O.*, S. 418 ff., an: vgl. auch Alexander Ruch, „Volksabstimmungen als Entscheidungshilfen für die Behörden. Zur Problematik einer Volksabstimmung im Kanton Basel-Landschaft über einen Anschluss des Laufentales im Vorfeld der Verhandlungen“, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung* 80, 1979, S. 337 ff.

17 Müller/Saladin, *a. a. O.*, S. 418.

18 *Ebenda*, S. 421.

komplexen innovativen Planungsprozessen – eine Vielzahl von Fragestellungen den Anspruch erhebt, Grundentscheidung zu sein, zum andern, dass es äusserst problematisch erscheint, während dieses Prozessablaufs eine Fragestellung zum Kardinalproblem zu erklären. Indem durch ein solches Verfahren eine einzige Fragestellung in den Rang erhoben wird, durch die Stimmbürgerschaft als „verfasstes Organ der politischen Entscheidbildung“ (wenn auch rechtlich nicht verbindlich) entschieden zu werden, wird eine Gewichtigkeitsverteilung vorgenommen, die von der Gesamtkomplexität der Problemstellungen her gesehen wohl in den meisten Fällen als inadäquat erscheinen muss.

Dieser Kritik liegt die Prämissen zugrunde, dass die früher gestellte Frage – ob die zuständigen Organe alle Fragen, die sie als wesentlich erachteten, dem bürger-schaftlichen Entscheid unterwerfen sollen – negiert wird. Es wird von der wohl realistischen Annahme ausgegangen, dass es praktisch kaum möglich und zumutbar sein wird, mehrere verschiedene Abstimmungsverfahren in diesem Prozessablauf anzusetzen. Ebenso wenig praktikabel dürfte es sein, eine Mehrzahl von verschiedenen, sich aber wohl gegenseitig bedingenden und ineinander verschränkten Fragestellungen gleichzeitig beantworten zu lassen: zum einen dürften Antworten zur einen Fragestellung andere Fragen bereits ausschliessen, zum andern entstünden sehr schnell gravierende Probleme bezüglich der Kompliziertheit des Abstimmungsverfahrens. – Weist man hingegen diese Prämissen zurück, wird man Defizite demokratischer Verfahren durch weitere Demokratisierung aufzufangen versuchen, damit die Zahl der Entscheidungen vergrössern und neue Folgeprobleme verschiedenster Art schaffen. Je mehr nicht demokratisierte Folgeprobleme wir wiederum durch Demokratie aufzufangen versuchen, desto schneller wächst das System, desto knapper wird auch die Zeit. Mit der Wachstumsprämissen und mit der Zeitdimension gerät so die normative Prämissen der Demokratie auf den Widerstand der Realität.<sup>19</sup> Je mehr Demokratie wir hier noch instituieren, desto stärker strapazieren wir auch das (noch) vorhandene Engagement der Bürger, lösen schliesslich „alle Politik in permanente Diskussion auf und (lassen) damit die Verhältnisse wie sie sind“.<sup>20</sup>

Es besteht, so kann gefolgert werden, Vermutung für die Richtigkeit der These, dass wir in innovativen Planungsprozessen sehr rasch auf Grenzen der Demokratisierung stossen, die wir mit dem traditionellen Instrumentarium der direkten Demokratie im Sinne der Teilhabe an Entscheidungen nicht zu durchbrechen vermögen.

19 Vgl. Luhmann, *a. a. O.*, S. 22 ff.

20 Ralf Dahrendorf, *Widersprüche der Modernität und die Zukunft der Freiheit*, Aulavorträge der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 1, St. Gallen 1979, S. 13.

### III. Die Schaffung von Öffentlichkeit im lokalen Bereich

#### 1. Begriff und Instrumentarium

Unter Schaffung von Öffentlichkeit im lokalen Bereich wird hier die Schaffung all jener Einrichtungen und Verfahren verstanden, mit Hilfe derer die Bürgerschaft sich in Planungsprozesse einschalten kann, ohne dabei als verfasstes Organ in Funktion zu treten und ohne an Entscheidungen teilzuhaben. Solcherartige Teilhabe umfasst vielmehr auf Information durch die planenden Organe aufgebautes Einbringen von Kritik, Wünschen, besonderen Kenntnissen und Anregungen aller Art von Seiten der Bürgerschaft in den Planungsprozess.

Als Instrumentarium dienen dabei die verschiedenen Einrichtungen bereits heute praktizierter offener Planung wie auch etwa Bürgerforen, Quartierversammlungen, städtische Umfrageforschung, Planungszellen, advocacy planning und ähnliche Institutionen. Auch dieses Instrumentarium soll hier nicht als solches thematisiert werden; es wird in seinen Grundzügen als bekannt vorausgesetzt.<sup>21</sup> Nähere Betrachtung (die hier nicht geleistet werden kann) verdiente dieses Instrumentarium, das weitestgehend unter den Bedingungen demokratiefernerer Rechtsordnungen – wie etwa dem bundesdeutschen und dem US-amerikanischen Kommunalrecht – herangewachsen ist, bezüglich seiner Einbindung in unsere bestehenden direktdemokratischen Institutionen. Zudem ist offensichtlich, dass die verschiedenen Instrumente nicht beliebig austauschbar sind und sich damit in keiner Weise generell für die hier infrage stehenden Planungsprozesse eignen. Wertvoll wären daher auch Untersuchungen darüber, welche Instrumente welchen Situationen (u. a. Problemstruktur der anstehenden Fragenbereiche, Gemeindegröße, übriger relevanter Kontext) in besonderer Weise angemessen sind.

#### 2. Zwecksetzung, Einsatz und Wirkungsweise

Hauptzweck einer derartigen Schaffung von Öffentlichkeit im Rahmen der bereits bestehenden direktdemokratischen Institutionen im lokalen Bereich sollte es nach der hier vertretenen Auffassung sein, diejenigen Defizite abtragen zu helfen, die den entscheidungsorientierten, auf punktuelle Festlegungen ausgerichteten Teilhaberechten eignen.

<sup>21</sup> Darstellungen finden sich z. B. bei Hermann Borghorst, *Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung. Eine kritische Problem- und Literaturanalyse*, Leverkusen 1976; Henning Dunckelmann, *Lokale Öffentlichkeit. Eine gemeindesoziologische Untersuchung*, Stuttgart 1975; Frank Armin Hollihn, *Partizipation und Demokratie. Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozess?*, Baden-Baden 1978; Jörg-Detlef Kühne / Friedrich Meissner, *Züge unmittelbarer Demokratie in der Gemeindeverfassung. Bürgerentscheid, Bürgerbegehren, Bürgerversammlung u. a.*, Göttingen 1977.

Einmal könnte damit bewirkt werden, dass „Probleme nicht einfach ‚gelöst‘, sondern zunächst einmal gestellt werden, dass ‚Politik‘ nicht bloss als Ergebnis, sondern als politisierender Prozess dargestellt, erfahren wird und wirkt“. <sup>22</sup> Das allerdings bedingt, dass die Schaffung von Öffentlichkeit bereits in der Frühphase des Planungsprozesses erfolgt (ein Desiderat auch traditioneller Konzeptionen!), zu einem Zeitpunkt, in dem weder die Zielsetzungen im einzelnen noch die Lösungswege bereits verwaltungsintern festgeschrieben sind. Andernfalls dienten solche Verfahren lediglich der „Legitimationsbeschaffung der Planungsbehörde in der Form fortgeschritten Sozialtechnologie“. <sup>23</sup> Bei diesen Verfahren soll Legitimationsbeschaffung nicht im Vordergrund stehen; insofern hebt sich die Diskussion deutlich von derjenigen in Rechtsordnungen ab, die unsere traditionellen direktdemokratischen Rechte diesem Planungsprozess nicht vor- und nachgeschaltet haben. <sup>24</sup>

Dabei ist das Instrumentarium in der Weise einzusetzen, dass die inputs von seiten der Bürgerschaft möglichst ungehindert in die Diskussion einfließen können. Das bedeutet einmal, dass Hemmschwellen der Artikulation von Meinungen so weit als möglich abzubauen sind, zum andern, dass die planende Behörde bereit ist, Anregungen und Kritik von aussen grundsätzlich nicht als Affront, sondern vielmehr als Diskussionsbeiträge zu begreifen, die im Rahmen der Planung wie andere inputs zu würdigen sind. In der bundesdeutschen Literatur wird den Verfahren zur Schaffung von Öffentlichkeit zuweilen vorgeworfen, sie vermöchten meist nur die Artikulation von mittelständischen Interessen (sog. Mittelstandsbias) einzufangen, <sup>25</sup> erreichten also nur ein Segment der Öffentlichkeit und griffen damit von vornherein zu kurz. Darin ist aber kein verfahrensspezifisches Hindernis zu sehen; der enge Zusammenhang zwischen Status einerseits und Partizipation sowie Informiertheit andererseits ist in allgemeiner Weise hinlänglich bestätigt. <sup>26</sup> Zudem brauchen sich derartige Handicaps bei den hier infrage stehenden Verfahren nicht in gleicher Weise negativ auszuwirken wie bei Abstimmungen, wo eine Bindungswirkung erzielt wird. Beziehen die Verfahren zur Schaffung von Öffentlichkeit eine Verbreiterung der Informationsbasis, auf der die Problemlösung erfolgt, so kann das Wissen um das Mittelstandsbias bedeuten, dass die in diesen Verfahren gewonnenen Informationen nicht als repräsentativ gewertet werden.

Grundsätzlich ernsthafterer Natur scheint dagegen der Einwand zu sein, die Verwaltung, der Beamte könne nicht mehr mit dem Bürger sprechen, nehme ihn

22 So Wolf Linder / Beat Hotz / Hans Werder, *Planung in der schweizerischen Demokratie*, Bern-Stuttgart 1979, S. 190. Vgl. dazu auch *Bürger und Öffentlichkeit. Das Problem der Partizipation*. Ergebnisse einer Arbeitsgruppe der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Ortsgruppe Bern, Bern 1978, S. 18.

23 Linder / Hotz / Werder, *a. a. O.*, S. 226.

24 Den Aspekt der Legitimationsbeschaffung hebt z. B. Joachim Jens Hesse, „Politische Planung im Kommunalbereich“, *Die Verwaltung* 7, 1974, S. 299 f., hervor.

25 So z. B. Hesse, *a. a. O.*, S. 299.

26 Vgl. z. B. Sidney R. Waldman, *Foundations of Political Action*, Boston 1972.

und seine Vorbringen in derartigen Verfahren nicht ernst und verweise solcherartige Mitwirkung damit in den Bereich der Alibi-Demokratie. Solche Befürchtungen können nicht gänzlich ausgeräumt werden; doch scheinen sie in den hier vorgeschlagenen Verfahren nicht besonders gravierend zu sein. Zum einen verfügen unsere Gemeinden in aller Regel nicht über grössere Verwaltungsbürokratien, die eine derartige Entfernung der Gesprächspartner überhaupt erst in besonderem Masse problematisch machen. Zum andern ist immerhin auch zu berücksichtigen, dass die Bürgerschaft normalerweise über die ausgearbeiteten Programme/Pläne abstimmen wird. Die planende Verwaltung, die an einem positiven Ausgang solcher Abstimmungen interessiert ist, würde sich mit einem solchen Verhalten schliesslich ins eigene Fleisch schneiden.

Im weiteren spricht für die durch Schaffung von Öffentlichkeit instituierten Verfahren, dass sie nicht – wie das traditionelle Instrumentarium direktdemokratischer Rechte – „Bürgerpflicht“ darstellen, womit jeder, auch der Meinungslose, zur Meinungsäusserung aufgerufen wird. Hier soll vielmehr die Möglichkeit eröffnet werden, Anliegen zu äussern: die psychologische Ausgangssituation ist um 180° verschoben. Dies scheint, auch wenn die Verletzung der Bürgerpflicht rechtlich weitgehend sanktionslos bleibt, für den einzelnen doch bedeutsam zu sein.<sup>27</sup> Von dieser Ausgangssituation her kann dem Teilnehmenden, je nach dem gewählten Verfahren, allenfalls auch zugemutet werden, sein Anliegen zu begründen, gegen Einwände zu verteidigen, Plausibilität zu schaffen. Damit kann jenes Verfahren zum Tragen kommen, das von den Anhängern desjenigen Theoriezweiges gefordert wird, der Beteiligung um der Persönlichkeit des Einzelnen willen verlangt: der Diskurs.

So macht es den Anschein, dass eine Kombination dieser neuartigeren partizipativen Verfahren mit dem traditionellen Instrumentarium bei innovativen Planungsprozessen in der Gemeinde den verschiedenartigen Anforderungen an die direktdemokratischen Institutionen eher gerecht wird als eine immer weitergehende Beteiligung an Entscheidungen in den verschiedensten Planungsphasen. Beim gegenwärtigen Stand der Kenntnisse können aber wohl kaum zuverlässige Aussagen über die Wirkungen eines solchen partizipatorischen Mix auf die Beteiligten, den Prozessablauf und das Ergebnis gemacht werden. Feststehen dürfte jedenfalls, dass die etwa in der Bundesrepublik Deutschland gemachten Erfahrungen mit Partizipationsmodellen, die beim Aufbau von Komplexität im Planungsprozess verortet sind, nur mit grösster Zurückhaltung auf unsere Verhältnisse übertragen werden dürfen, da jene Modelle in aller Regel nicht durch unser traditionelles Instrumentarium abgesichert werden.

27 So berichtet Peter Atteslander, „Schlechte“ Stimmabstimmung – schlechtes Gewissen“, *Wirtschaftspolitische Mitteilungen* 23, 1967, 9, S. 3, dass anlässlich einer Untersuchung über die Stimmabstimmung lediglich zwei Drittel der befragten Bürger ihre Stimmabstimmung wahrheitsgetreu angegeben haben. In neun Zehntel aller Fälle falscher Angaben wurde die Stimmabstimmung zu hoch und nur in einem Zehntel zu tief angesetzt.

Es liegt mithin an unseren Gemeinden, Erfahrungen zu sammeln und diese bekanntzumachen. Dazu braucht es allerdings den Mut zum Experiment; es kann nicht mehr nur „die sachgerechte Lösung“ gegen Angriffe verteidigt werden. Die Klage über die Apathie der Stimmberchtigten an der Stimmurne könnte so dem Experiment weichen, Politik erlebbar zu machen. Anläufe verschiedener Gemeinden zu solcher Politikgestaltung haben bereits ermutigende Ergebnisse gezeitigt.

