

# Abgebaute Demokratie

Autor(en): **Seiler, Hansjörg**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Energie & Umwelt : das Magazin der Schweizerischen Energie-Stiftung SES**

Band (Jahr): - **(1994)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-586208>

## **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.

Sind vor dem technischen Grossrisiko alle gleich?

# Abgebaute Demokratie

**Wenn Behörden selber über Risikoprojekte entscheiden wollen, weil demokratische Beschlüsse ihre Pläne stören, kommen die Volksrechte unter die Räder. Wenn BürgerInnen aufgrund der Komplexität der Fragen nicht mehr gestützt auf eigene Erfahrungen entscheiden können, stösst die Demokratie an die Grenzen ihrer Tauglichkeit.**

*Von Hansjörg Seiler\**

Führen Energierisiken zu einem Demokratieabbau? Es gibt die entgegengesetzte These: Vor dem technischen Grossrisiko sind alle gleich; die Katastrophe im Kernkraftwerk trifft den Reichen wie den Armen: Hunger ist aristokratisch, aber Risiken sind demokratisch. Wie steht es damit?

Demokratie bedeutet, dass jede staatliche Tätigkeit demokratisch legitimiert sein muss; das geschieht (ideal)typischerweise dadurch, dass Parlament und Volk Gesetze erlassen, welche festlegen, wie die "Exekutive" zu handeln hat. Voraussetzung dafür, dass dieses Bild stimmt, ist, dass das Gesetz genügend bestimmt ist. Daran fehlt es aber bei vielen Gesetzen, welche technische Risiken steuern (sollen). Nach dem Atomgesetz sind Bewilligungen für Atomanlagen zu verweigern, wenn dies zum Schutze von Menschen, fremden Sache oder wichtigen Rechtsgütern notwendig ist; Bewilligungen für Rohrleitungen sind zu verweigern, wenn diese Personen, Sachen oder wichtige Rechtsgüter gefährden; bei Stauseen müssen die notwendigen Massnahmen getroffen werden, um Gefahren und Schäden tunlichst zu vermeiden - alles Leerformeln, die in hohem Masse der Konkretisierung bedürfen. Die entscheidende Frage, nämlich ob das Risiko akzeptiert werden soll, wird durch das Gesetz gerade nicht beantwortet.

\* Dr.iur. Hansjörg Seiler ist Fürsprecher, Privatdozent für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Bern und Leiter der Zentralstelle des Polyprojekts "Risiko und Sicherheit technischer Systeme" der ETH Zürich.

Die Gesetzgebung ist allerdings nicht das einzige demokratische Steuerungsmittel. Die Unbestimmtheit des Gesetzes kann dadurch kompensiert werden, dass über die Errichtung einer Anlage im Einzelfall demokratisch entschieden wird. So untersteht in einigen Kantonen die Erteilung von Konzessionen für die Wasserkraftnutzung (und damit die Errichtung eines Wasserkraftwerkes) dem Referendum. Die Bewilligung für Atomanlagen bedarf der Genehmigung durch die Bundesversammlung. Solche Fälle sind aber eher die Ausnahme. Meistens werden Bewilligungen für technische Anlagen durch die Verwaltung erteilt.

Hingegen ist die Raumplanung ein Mittel zur demokratischen Steuerung: weil grundsätzlich alle Bauten zonenkonform sein müssen und die Zonenordnung durch die Stimmberechtigten der Gemeinde festgelegt wird, haben diese die Möglichkeit, über die Ansiedlung grösserer Risikoquellen selber zu entscheiden.

Hier setzen nun aber aktuelle Tendenzen des Demokratieabbaus ein. Gewisse Anlagen, z.B. elektrische Leitungen und Rohrleitungen, sind von der kantonalen und kommunalen Raumplanungshoheit ausgenommen; sie werden durch eine Bundesbehörde bewilligt ohne Mitbestimmung der Stimmberechtigten in Kantonen und Gemeinden. Diese Regelung gilt neuerdings auch für Flugplätze. Mit der aktuellen Teilrevision des Atomgesetzes sieht der Bundesrat vor, sie auch für Endlager für radioaktive Abfälle einzuführen. Zudem besteht auch in manchen Kantonen die Tendenz, für "heikle" Anlagen anstelle der kommunalen eine kantonale Zuständigkeit einzuführen: Kantonale Sondernutzungspläne, die z.T. vom kantonalen Parlament, z.T. aber auch durch die Regierung festgelegt werden, treten an die Stelle der direkten Gemeindedemokratie.

## Technokratische Demokratieskepsis

Demokratie als Staatsform der gleichberechtigten Mitentscheidung aller BürgerInnen steht in einem fundamen-

talen Spannungsfeld zu einer Auffassung, welche davon ausgeht, dass es objektiv Richtiges gibt, welches nicht zu entscheiden, sondern zu erkennen sei. Aus dieser Sicht sind dann nicht die vielen Durchschnittlichen, sondern die wenigen besonders Gescheiterten für die Erkenntnis zuständig. Demokratische Entscheide können dann höchstens noch störend wirken. Volksmeinungen sind nach dieser Auffassung nicht ein legitimer Wegweiser für die einzuschlagende Richtung, sondern allenfalls ein (mittels "Akzeptanzbeschaffung" zu überwindendes) Hindernis auf dem Weg zur "richtigen" Lösung.

Solche Auffassungen sind bei sogenannten "Eliten" verbreitet, insbesondere bei vielen Technikern, welche sich gewohnt sind, Technik nicht als politisches, sondern als "fachliches" Problem zu betrachten und deshalb politischen Beeinflussungen ihrer Tätigkeit grundsätzlich ablehnend gegenüberstehen. Eine pointiert technokratische Haltung negiert generell die politisch-demokratische Steuerbarkeit der technischen Entwicklung, welche als eigengesetzlich verstanden wird.

## Technokratische Zwangsläufigkeiten?

Demokratie hängt zusammen mit Freiheit; sie setzt Entscheidungsmöglichkeiten voraus. Wo nur eine richtige Lösung besteht, ist Demokratie fehl am Platz. Es ist nun denkbar, dass im Gefolge bestimmter technischer Entwicklungen in der Tat Sachzwänge geschaffen und damit Entscheidungsmöglichkeiten aufgehoben werden. Demokratieabbau ist in diesem Fall nicht nur die Folge böswilliger, antidemokratischer Technokraten, sondern notwendige Folge eines (evtl. ursprünglich sogar demokratisch legitimierten) Technikeinsatzes. Sind z.B. radioaktive (oder andere!) Abfälle einmal produziert, so muss man sie irgendwie und irgendwo behandeln und lagern. Die demokratische Entscheidungsfreiheit zum grundsätzlichen "Nein" ist aufgehoben.

Zwar hat jeder politische Entscheidungswelche Wirkungen in der Zukunft. Aber es bestehen doch erhebliche gra-

duelle Unterschiede in der Revidierbarkeit politischer Entscheidungen. Ein hochkomplexes grosstechnologisches System, welches dauerhaft stabile politische und gesellschaftliche Verhältnisse benötigt, um überhaupt funktionieren zu können, ist prinzipiell weniger gut demokratisch beeinflussbar als kleinräumige, diversifizierte Systeme. Technokratischer Elitarismus wird dann schiere Notwendigkeit, um die einmal geschaffene Technik überhaupt kontrolliert betreiben zu können.

## Deregulierung

Die aktuellen Deregulierungstendenzen können - was oft übersehen wird - zweierlei bedeuten: entweder Ersetzung staatlicher Macht durch private Freiheit oder aber Ersetzung staatlicher, demokratisch legitimer Macht durch nicht-staatliche, nicht demokratisch le-

gitimierte Macht. Gerade im Bereich grosstechnischer Systeme ist das zweite die Regel. Würde z.B. das staatliche Monopol für die Wasserkraftnutzung ersetzt durch sogenannte private Verfügungsrechte, so würde das für den Durchschnittsbürger mitnichten ein Mehr an Freiheit bedeuten. Im Gegenteil würden damit die demokratischen Mitentscheidungsrechte aufgehoben und stattdessen ein Verfügungsrecht der wirtschaftlich potenten Grossunternehmen geschaffen.

## Koordinationspflicht

Vor einigen Jahren hat das schweizerische Bundesgericht eine sogenannte Koordinationspflicht erfunden, welche besagt, dass bei der Erstellung umweltrelevanter Vorhaben alle Umweltschutzvorschriften koordiniert angewendet werden müssen. Was ursprünglich ge-

dacht war als Mittel zur kohärenten Durchsetzung von Umweltschutzvorschriften, erweist sich mehr und mehr als Mittel zum Abbau von Demokratie und Umweltschutz: Anstatt dass jede Behörde in ihrem Zuständigkeitsbereich die betreffenden Gesetze anwendet und gegebenenfalls eine Anlage verbieten kann, wird eine zentrale Bewilligungsbehörde bezeichnet (z.B. für Flugplätze das Bundesamt für Zivilluftfahrt); alle andern Behörden (z.B. Umweltschutzbehörden) haben gegenüber dieser Behörde höchstens Antrags, aber keine Entscheidungsbefugnisse mehr. Mit dem Argument der Koordination wird auch die vorgesehene Revision des Atomgesetzes (Zentralisierung der Bewilligungszuständigkeit für Endlager für radioaktive Abfälle) begründet. Weitere Vorhaben für ähnliche Gesetzesänderungen sind in nächster Zeit zu erwarten.



Geisterstadt Pripjat, bei Tschernobyl, im Jahre 1990.

Foto: Keystone

## Inter- und Supranationalisierung

Nicht erst die Alpeninitiative hat das Spannungsfeld zwischen europäischer Integration und direkter Demokratie aufgezeigt. Denn viele der aufgezeigten Bereiche stehen in einem engen Zusammenhang mit der europäischen Integration. Der Anstoss (und für EU-Mitglieder: die Pflicht) zur "Deregulierung" etwa in den Bereichen von Bahn, Post oder Energieübertragung kommt aus dem EG-Recht, welches staatliche Monopole als Abweichung vom freien Waren- und Dienstleistungsverkehr grundsätzlich ablehnt. Sodann plant die EG eine gesamteuropäische Infrastrukturpolitik: Strassen, Bahnen, Leitungen für Energien sollen nach einem gemeinsamen Plan konzipiert und gebaut werden. Dass eine solche Planung durch renitente Direktdemokraten in Alpenrepublik durchkreuzt werden könnte, passt da natürlich nicht ins Konzept und ist aus dieser Optik tunlichst zu vermeiden.

## Demokratie bedarf der Kompetenz

Demokratie - besonders die direkte Demokratie - basiert auf der Voraussetzung, dass jede Bürgerin und jeder Bürger fähig ist, kompetente Entscheide zu treffen. Nun kann man sich natürlich auch als überzeugter Demokrat nicht der Einsicht verschliessen, dass es komplizierte Sachverhalte gibt, von denen die durchschnittlichen Abstimmenden nicht sehr viel verstehen, nicht weil sie zu dumm wären, sondern einfach, weil sie nicht die Zeit und das Interesse aufbringen, sich eingehend mit dem Thema zu befassen. Phänomene wie das Ozonloch, die Zunahme des CO<sub>2</sub>-Gehalts oder ein Anstieg der Radioaktivität sind nicht unmittelbar wahrnehmbar. Es wird für den Bürger daher schwierig, gestützt auf eigene Erfahrung zu entscheiden. Die Demokratie stösst an die Grenzen ihrer Tauglichkeit.

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Viele hier und heute verursachte technische Risiken wirken sich an andern Orten (z.B. Export gefährlicher Abfälle in Drittweltländer) oder erst in Zukunft (Klimaänderung, gefährliche Abfälle) aus: die meisten hier und heute Lebenden sind davon nicht bedroht und haben wenig Veranlassung, etwas gegen solche Risiken zu unternehmen, zumal sie aus der risikoproduzierenden Tätigkeit



1990 zählt man in der Umgegend von Tschernobyl 30'000 an Blutkrebs (Leukämie) erkrankte Kinder

Foto: Keystone

einen Nutzen (z.B. Energie) haben. Diejenigen, welche an andern Orten oder zu andern Zeiten von den Risiken bedroht sind, haben keine Möglichkeit, über die Entstehung der Risiken mitzuentcheiden. Die Demokratie stösst an die Grenzen ihrer Legitimität. Sie kann nicht mehr mit dem Ideal der Selbstbestimmung gerechtfertigt werden, sondern nur - und immerhin - noch mit dem Argument, dass erfahrungsgemäss nicht-demokratische Systeme auch nicht besser auf fremde Länder und Zeiten Rücksicht nehmen.

Es besteht ein prinzipielles Spannungsverhältnis zwischen dem auf kleinräumige, überschaubare Verhältnisse zugeschnittenen Ideal der demokratischen Selbstbestimmung und den Megaträumen einer grosstechnologischen globalen Vernetzung.

## Rettet die Demokratie!

Das Ziel besteht darin, Demokratie Technik-tauglich und Technik Demokratie-tauglich zu machen. Konkret:

1. Es sollen die wesentlichen Fragen zur demokratischen Entscheidung gebracht

werden, unabhängig von ihrer Rechtsform. Wenn das Gesetz so unbestimmt ist, dass die wesentlichen Fragen offen bleiben, dann müssen die Ausführungsakte der Abstimmung unterstehen, weil sonst die demokratische Legitimation nicht mehr gegeben ist.

2. Die Kleinräumigkeit und Uberschaubarkeit der Verhältnisse soll soweit möglich erhalten bleiben. Wo nicht zwingende Gründe für eine Kompetenzverlagerung nach "oben" bestehen, soll die Zuständigkeit "unten" bleiben. Dabei sind bei der Abwägung, ob "zwingende Gründe" bestehen, nicht nur kurzfristige Kosten-Nutzen-Ueberlegungen anzustellen, sondern auch die längerfristigen Auswirkungen auf die Qualität der Demokratie zu berücksichtigen. Wo mehrere technische Systeme zur Auswahl stehen, muss die Demokratieverträglichkeit ein wesentliches Entscheidungskriterium sein.

3. Demokratie kann nicht nur auf die Abstimmung reduziert werden. Mindestens ebenso wichtig ist die öffentliche Diskussion, welche der Abstimmung vorausgeht. Soll die direkte Demokratie nicht zu einer reinen Frage des Propagandaaufwandes degenerieren, so muss diesem Punkt zunehmend Beachtung geschenkt werden. Dazu gehören z.B. folgende Elemente:

- Wer behauptet, es bestehe ein Sachzwang für irgend eine Lösung, ist dafür beweispflichtig. Pauschale Hinweise auf die Komplexität einer Materie oder auf die angebliche Notwendigkeit inter- oder supranationaler Lösungen genügen dafür nicht.
- Alle relevanten Informationen müssen grundsätzlich öffentlich sein. Das gilt nicht nur für den Staat, sondern auch für privatrechtlich organisierte Unternehmen, die eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen.
- Regierung und Verwaltung haben ein grosses Sachwissen, das für die demokratische Entscheidung beigezogen werden soll. Dieser Wissensvorsprung darf aber nicht - wie das in letzter Zeit leider üblich geworden ist - missbraucht werden für einen eigentlichen behördlichen Kreuzzug für oder gegen bestimmte Abstimmungsvorlagen. Vielmehr sollen die Behörden als sachkundige Instanz möglichst neutral und objektiv über Vor- und Nachteile der verschiedenen Alternativen informieren und damit den Abstimmenden einen informierten Entscheid ermöglichen.