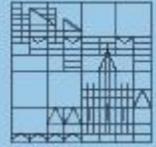


Direkte Demokratie und Konsensverfahren im Vergleich

Katharina Holzinger

Bürgerbeteiligung bei öffentlichen Großprojekten

Tagung vom 29. bis 31. März 2012, Stein am Rhein



Überblick

1. Einführung
2. Basismerkmale politischer Entscheidungsverfahren
3. Performanzkriterien für direkte Demokratie und partizipative Verfahren
4. Standortkonflikte
5. Überzeugungskonflikte
6. Schlussfolgerungen



1 Einführung

Zunehmende **Akzeptanzprobleme** bei öffentlichen Großprojekten:

- Proteste und Widerstand der Bürger
- von der Anti-AKW-Bewegung zum „Wutbürger“

Gegenstände:

- Nutzung von Technologien
- Standortprojekte mit unangenehmen Nebenwirkungen
- regionale Entwicklungskonzepte
- lokale Investitionsentscheidungen
- ...



1 Einführung

Ursachen

- Gestiegenes Risiko- und Umweltbewusstsein
- Misstrauen in die Politik
- Ideologisierung bestimmter Positionen
- abnehmende Opferbereitschaft für die Gemeinschaft?
- gestiegene Partizipationsansprüche
-



2 Basismerkmale politischer Entscheidungsverfahren

Klassische Verfahren:

- Repräsentative Demokratie: Entscheidung durch gewählte Parlamente
- Hierarchisch-bürokratische Entscheidung
- Direkte Demokratie: Sachabstimmung



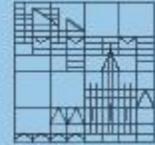
2 Basismerkmale politischer Entscheidungsverfahren

„Alternativen“ (ADR: alternative dispute resolution)

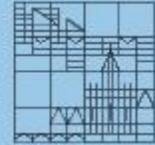
- Verhandlungsverfahren: konsens- und kompromissorientiert
- Diskursverfahren: konsensorientiert und argumentativ

Häufig kombiniert; zahllose Modelle:

Mediation, Konsensuskonferenz, runder Tisch, Politikdialog, Bürgerforum, Planungszelle, partizipative TFA, ...



Verfahren / Merkmal	Hierarchie	Repräsentative Demokratie	Direkte Demokratie	Alternative Verfahren
Repräsentation Entscheidungs-träger ist/sind:	ein Entscheidungs-zentrum	Vertreter-gremium (Repräsentation)	alle wahl-berechtigten Mitglieder des Kollektivs	Vertretergremium (Repräsentation oder Delegation)
Zustimmungs-erfordernis / Entscheidungs-regel	keines, individuelle Entscheidung	Mehrheit der Vertreter / Abstimmung nach gegebener Mehrheitsregel	Mehrheit der Stimmen / Quoren für Abstimmung	Einstimmigkeit / Konsenssuche
Vetopositionen	eine (keine weiteren)	Mehrheit oder Sperrminorität der Vertreter	Mehrheit oder Sperrminorität der Mitglieder	jeder Vertreter



Verfahren / Merkmal	Hierarchie	Repräsentative Demokratie	Direkte Demokratie	Alternative Verfahren
Legitimation , für das Kollektiv zu handeln	ja (oder nein)	ja (passives Wahlrecht)	ja (aktives Wahlrecht)	???
Bestellungsmodus der Entscheidungsträger	Wahl, indirekte demokratische Legitimation (Geburt, Macht)	Wahl	freiwillige Teilnahme	Freiwillige Teilnahme; Wahl, Organisationsvertreter, Zufallsprinzip, etc.
Vertreter welcher Teilkollektive	entfällt; entscheidet für das Gesamtkollektiv	Wahlkreise, Parteien, Gliedstaaten	entfällt; jeder stimmt „für sich“	Stake-holder: Organisationen, Betroffene, etc.



3 Performanzkriterien für direkte Demokratie und partizipative Verfahren

- Vertiefte und verbreiterte Partizipation
- Verbesserte Akzeptanz durch mehr Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit („Machtfreiheit“)
- Wohlfahrsteigernde Konfliktlösung durch Kooperation („win-win“)
- Sachangemessenere Konfliktlösung („Rationalität“)
- Gerechtere/fairere Konfliktlösung
- Höhere Verfahrenseffizienz (weniger Verzögerung)



3 Performanzkriterien für direkte Demokratie und partizipative Verfahren

- ✓ Vertiefte und verbreiterte Partizipation
- Verbesserte Akzeptanz durch mehr Transparenz und Verfahrensgerechtigkeit („Machtfreiheit“)
- Wohlfahrsteigernde Konfliktlösung durch Kooperation („win-win“)
- Sachangemessenere Konfliktlösung (Rationalität)
- Gerechtere/fairere Konfliktlösung
- Höhere Verfahrenseffizienz (weniger Verzögerung)



4 Standortkonflikte: ein Beispiel

Standortkonflikte sind im Kern **Verteilungskonflikte** mit einer räumlichen Komponente:

- Der Nutzen eines Projekts verteilt sich auf viele, die Lasten räumlich konzentriert auf wenige
- **NIMBY**-Syndrom oder St.-Florians-Prinzip

Zahlenbeispiel zum Vergleich direkte Demokratie und Verhandlungsverfahren (ADR)



Personen- gruppe	Anzahl Bürger	Nutzen p.c.	Kosten p.c.	Netto- nutzen p.c.	Netto- nutzen A gesamt	Netto- nutzen B gesamt
Anwohner A	2000	1	2	-1	-2000	2000
Begünstigte A	500	3	0	3	1500	500
Anwohner B	1000	1	4	-3	1000	-30000
Begünstigte B	500	3	1	2	500	1000
übrige Einwohner	6000	1	0	1	6000	6000
gesamt	10000	---	---	---	7000	6500



4 Standortkonflikte: ein Beispiel

Was geschieht bei direkt-demokratischer Abstimmung?

- es stimmen die Betroffenen ab, nicht die übrigen Bürger
- die Betroffenen stimmen für B
- Eine Umverteilungsmaßnahme, die die Anwohner von B entschädigt, findet keine Mehrheit
- kein Umverteilungsmodell wäre durchsetzbar und zugleich gerecht
- Das Ergebnis ist weder wohlfahrtsmaximierend, noch verteilungsgerecht



4 Standortkonflikte: ein Beispiel

Was geschieht im Verhandlungsverfahren?

- Einstimmige Entscheidung ist nur erreichbar, wenn die jeweils negativ Betroffenen kompensiert werden
- Entschieden wird für Standort A, weil der Gesamtnutzen am größten ist
- Die Anwohner von A werden kompensiert, die Kompensation kann variieren (i.H.v. 1500 – 8500)
- Das Ergebnis ist wohlfahrtsmaximierend, aber nicht notwendig verteilungsgerecht



4 Standortkonflikte: ein Beispiel

Was geschieht im Verhandlungsverfahren?

Annahmen:

- Vertreter weichen nicht vom Interesse der Gruppe ab
- Präferenzintensität kann ausgedrückt werden
- „Zwangsbeteiligung“, alle sind vertreten

Ohne Zwangsbeteiligung werden die neutralen Bürger fernbleiben: denn dann müssen sie sich nicht an einer ggf. Kompensation beteiligen (idealtypisch; Praxis = Steuern)

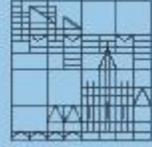


4 Standortkonflikte: ein Beispiel

Probleme des Verhandlungsverfahrens

- Strategisch anfällig bei Kompensationen
- Lösungen zu Lasten Dritter; oder: Dritte werden begünstigt (bei freiwilliger Beteiligung)
- Mangelnde Legitimation der Vertreter !!!

=> Rückwirkung auf die Akzeptanz



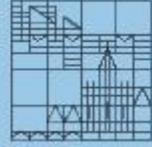
4 Standortkonflikte: ein Beispiel

Probleme der direkten Demokratie

- Wie wählt man das Elektorat richtig?
- kein Ausdruck von Präferenzintensitäten möglich

Problem beider Verfahren:

- Wer beteiligt sich aktiv?

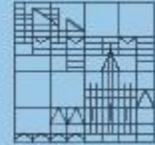


5 Überzeugungskonflikte

Überzeugungskonflikte beruhen auf divergierenden Einschätzungen, **kognitiven Differenzen**, manchmal **affektiv verstärkt**

- setzt voraus, dass **Ungewissheit** vorliegt
- „rational geglaubte“ Wahrscheinlichkeit p , dass ein Ereignis E eintritt
- „fundamental geglaubte“ Wahrscheinlichkeit p , dass \sim

Zahlenbeispiel zum Vergleich direkte Demokratie und diskursiven Verfahren (ADR)



Perso- nen- gruppe	Anzahl	maxi- maler Nutzen	maxi- male Kosten	„wahrer“ Erwartungs nutzen p.c. p = 0.4	„wahrer“ Erwartungs nutzen ges. p = 0.4	vermute ter EN p.c.	vermuteter EN • eigene Gruppe • gesamt
Befür- worter p = 0.9	3000	2	-3	-1	-3000	1,5	4500 15000
Gegner p = 0.3	2000	2	-3	-1	-2000	-1,5	-3000 -15000
Neutrale p = 0.6	50000	2	-3	-1	-5000	0	0 0
gesamt	10000	---	---	---	-10000	---	0



5 Überzeugungskonflikte

- Wenn die Entscheidungsträger eine falsche Einschätzung von p haben, werden sie eine falsche Entscheidung treffen
- Individuen haben einen Anreiz, die eigene Überzeugung bezüglich p zu prüfen
- Information und Korrektur des rational geglaubten p verursacht Kosten
- Korrektur des fundamental geglaubten p verursacht darüber hinaus emotionale Kosten



5 Überzeugungskonflikte

- Welche Anreize haben die Entscheidungsträger einen aufwändigen Informationsprozess zur Ermittlung des wahren p durchzuführen?
- Wie variieren die Anreize über die Verfahren?

Information ist ein öffentliches Gut: einmal produziert kann sie von jedem genutzt werden

Das macht zentrale Produktion und Verarbeitung von Information sinnvoll

Delegation ist sinnvoll, erfordert aber Vertrauen



5 Überzeugungskonflikte

Was geschieht in der direkten Abstimmung?

- Die Wähler haben keinen großen persönlichen Schaden oder Nutzen, besonders die neutralen
- Der Einfluss der Stimme ist gering
- Sie bevorzugen billige Information (Medien)
- Es wird wenig Korrektur von rational oder fundamental geglaubtem p stattfinden
- Das Ergebnis der Aggregation wird nicht regelmäßig zur sachangemessenen Entscheidung führen



5 Überzeugungskonflikte

Was geschieht im diskursiven Verfahren?

- Die Vertreter der Teilkollektive haben einen größeren Anreiz, sich zu informieren, da sie über eine Vetoposition verfügen und damit großen Entscheidungseinfluss haben
- Im Diskurs unter Anwesenden besteht eine größere Kontrolle selektiver Informationsverarbeitung als bei der Abstimmung; gilt eher nicht bei fundamental geglaubtem p
- Das Ergebnis ist mit höherer Wahrscheinlichkeit sachangemessen



6 Schlussfolgerungen

Kriterium	Direkte Demokratie	Verhandlung, Diskurs
Legitimation	sehr gut, rechtfertigt Entscheidung	schwächer, wegen Vertreterselektion; nur Empfehlungen
Partizipation	sozial schiefe Beteiligung	sozial schiefe Beteiligung
Wohlfahrt	es wird nicht notwendig das günstigste Ergebnis erreicht	Auswahl des ökonomisch rationalen Projekts, Standorts
Sachangemessenheit	Geringe Anreize zur Informationssammlung	Höhere Anreize und bessere Struktur der Informationsverarbeitung
Gerechtigkeit	Lastenausgleich wird eher nicht erreicht	Lastenausgleich kann erreicht werden, aber strategische Probleme
Akzeptanz	größer als bei anderen Verfahren; Problem der niedrigen Beteiligung	schwierig, da die Vertreterlegitimation zweifelhaft ist;



6 Schlussfolgerungen

Patentlösungen ergeben sich daraus leider nicht.

Vielen Dank und gute Heimreise!