

*Reiner Eichenberger*

## **Ein politisch-ökonomischer Blick auf Diskurse**

*Kooperativ beim Aperitif — mit Interessen zum Essen\**

*Abstract:* Cooperative discourse procedures produce consensual siting proposals for NIMBY-projects—but only if these proposals do not affect the final siting decision. Then, the members of the discourse commissions stay independent and face few incentives to pursue consequentialist interests. However, the more influential discourse procedures become, the stronger the interest groups' incentives are to take advantage of them. Thus, cooperative discourses turn into competitive, interest-centred procedures whose outcome is rejected by the less influential groups. The evolution of discourse procedures into functionally specialized parliaments or even into FOCJ (Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions) seems worth pursuing.

### **1. Standortsuche durch Diskurs**

Die Standortsuche für Projekte wie Mülldeponien, Flughäfen, Behindertenheime, Gefängnisse usw. wird vom NIMBY-Problem — oder vom St. Florians Prinzip — geplagt: Während der Bau solcher Anlagen von einer großen Mehrheit der Bevölkerung als notwendig und wünschenswert erachtet wird, stoßen die konkreten Standortentscheidung auf den geharnischten Widerstand der direkt Betroffenen. Ihre Losung lautet „Not In My Back Yard“ oder „O heiliger St. Florian, verschone unsere Häuser, zünd' lieber andere an“.

Die Opposition der Bewohner von Standortgemeinden ist aus ökonomischer Sicht gut verständlich; schließlich tragen sie einen großen Teil der Lasten (im Falle von Mülldeponien etwa Umweltbeeinträchtigungen, Gesundheitsrisiken, Mehrverkehr durch Mülltransporte, Landwertverluste usw.), genießen aber kaum besondere Vorteile. Schwer verständlich ist hingegen, daß die Betroffenen solche Projekt zumeist auch dann ablehnen, wenn sie für die Lasten fürstlich entschädigt werden. So erweist es sich als äußerst schwierig, die betroffene Bevölkerung mittels Kompensationsangeboten dazu zu bewegen, eine Standortentscheidung zu akzeptieren. Sie empfindet solche Kompensationen zumeist als Bestechung und lehnt sie entschieden ab (dazu Frey/Oberholzer-

---

\* Ich danke Michael Baurmann und Felix Oberholzer-Gee für wertvolle Hinweise und Verbesserungsvorschläge.

Gee/Eichenberger 1996). Selbst wenn die Zustimmung der Standortgemeinde ‚erkauft‘ werden kann, ist noch längst kein Erfolg garantiert: Häufig senken Kompensationen nämlich die Bereitschaft derjenigen, die nicht kompensiert werden — etwa der Bewohner benachbarter Gemeinden — die Standortentscheidung zu akzeptieren (Oberholzer-Gee/Frey/Kunreuther 1996). Folglich erweist sich der Interessenausgleich zwischen den durch eine solche Anlage Benachteiligten und den vielen Nutznießern oft als unmöglich. Der politische Prozeß wird durch den Widerstand einer vergleichsweise kleinen Gruppe blockiert.

Gesucht sind deshalb gesellschaftliche Entscheidungsverfahren, in denen keiner Gruppe ein dominierender Einfluß zukommt, sondern die verschiedenen Interessen gleichmäßig vertreten sind und so zu etwas wie einem ‚allgemeinen‘ Interesse aggregiert werden können. Kooperative Diskursverfahren erscheinen aus dieser Perspektive besonders erfolgversprechend. Sie brechen mit der Tradition repräsentativ-demokratischer und bürokratischer Entscheidungsverfahren und bezwecken zweierlei (vgl. Renn/Webler 1994a): Einerseits sollen alle betroffenen Gruppen ihre Interessen kundtun können; andererseits sollen sie bei der gemeinsamen Standortentscheidung nicht auf ihrer Position beharren, sondern auch die Interessen der anderen Gruppen berücksichtigen. Dann — so die Befürworter solcher Diskursverfahren — werden die Standortentscheidungen auch im nachhinein von den beteiligten Parteien anerkannt und deshalb tatsächlich durchsetzbar.

Drei Kernelemente prägen den Ablauf solcher Verfahren: 1. Die direkt Betroffenen (die Bürger der möglichen Standortgemeinden) werden möglichst stark in den Entscheidungsprozeß miteinbezogen. Sie sollen ihre Interessen möglichst umfassend äußern können, aber auch der Interessen der anderen Beteiligten gewahr werden. 2. Die Entscheidungen werden nicht hierarchisch oder durch frühzeitige demokratische Abstimmungen gefällt, sondern im Diskurs der direkt Betroffenen gesucht. Diese sollen nicht versuchen, mittels geschickter Strategien ihre eigenen Interessen durchzusetzen, sondern gemeinsam die verschiedenen Standpunkte in einem argumentativen Prozeß abwägen. 3. Der Entscheidungsprozeß wird funktional in drei Teile, der Kriterienerstellung, der Wissensstanderhebung und der Wertegewichtung getrennt. So müssen alle am Konflikt beteiligten Interessengruppen ihre Werte und Kriterien offenlegen; die Wertdimensionen werden dann von als möglichst neutral anerkannten Fachkräften in Indikatoren umgesetzt; und die Gewichtung der verschiedenen Indikatoren wird von den betroffenen Bürgern selbst in einem diskursiven Prozeß unter der Leitung eines unparteiischen Mediators vorgenommen. Dabei müssen (zufällig oder von den Behörden) ausgewählte Bürger ausreichend Zeit haben, die Handlungsoptionen zu studieren, Experten zu befragen, Zeugen anzuhören und Besichtigungen vorzunehmen, um schließlich eine Handlungsempfehlung zuhanden der Regierung auszustellen.

Ein Beispiel einer konkreten Umsetzung kooperativen Diskurses ist die Standortsuche für die ‚Mülldeponie Aargau Ost‘, die auch den Hintergrund für die weiteren Ausführungen bildet. In diesem Projekt (vgl. Renn 1993; Renn/Webler 1994a) sollten aus 13 potentiellen Deponiestandorten die besonders geeigneten ausgewählt werden. Der Diskurs fand in vier parallel tagenden Bürgerkommissionen statt (mit je zwei Vertretern jeder potentiellen Standortgemeinde), aus deren Empfehlungen die sog. Superkommission (mit je fünf Vertretern aus jeder Kommission) eine einheitliche Rangliste der verschiedenen Standorte erstellen sollte. Ihre Liste ging dann über die Behördendelegation (mit je einem Behördenvertreter der potentiellen Standortgemeinden) an das kantonale Baudepartement, wobei auch auf diesen Stufen noch Änderungen vorgenommen werden konnten.

Gemäß ihren Befürwortern leisten kooperative Diskursverfahren einen bedeutenden Beitrag zur Standortfindung (vgl. Renn/Webler 1994b und in diesem Heft). Davon ausgehend wird hier untersucht, welche Reaktionen im politisch-ökonomischen System erfolgen, wenn solche Verfahren erfolgreich und regelmäßig zur Standortsuche (oder zur Lösung anderer politischer Konflikte) eingesetzt werden. Dann nämlich erhalten die gut organisierten Interessengruppen Anreize, auf den Verlauf der Diskursprozesse Einfluß zu nehmen. Mit der Rückkehr dieser Interessen wird aber ein Großteil der ‚Produktivkraft‘ der Diskursverfahren zerstört.

Das weitere Vorgehen ist wie folgt: Zuerst wird analysiert, welchen Anreizen die Kommissionsmitglieder in Diskursverfahren ausgesetzt sind, solange diese Verfahren neu und unbekannt sind und eher Experimente als tatsächliche Entscheidungsprozesse darstellen. Wie sich zeigt, haben dann die Kommissionsmitglieder kaum Anreize, die ergebnisorientierten Interessen ihrer Gruppe strategisch zu verfolgen; vielmehr werden sie es vorziehen, die Probleme in einer gelösten und konfliktfreien (d.h. in einer gewissen Weise kooperativen) Atmosphäre zu diskutieren und konsensual zu entscheiden. Im dritten Abschnitt wird untersucht, wie die Anreize sich ändern, wenn Diskursverfahren die tatsächlichen Standortentscheidungen beeinflussen. Betont wird die Rolle von Interessengruppen, deren asymmetrische Einflußnahme den Charakter der Diskursverfahren vollständig verändert: Aus dem kooperativen wird ein interessenorientierter und strategischer Diskurs. Im vierten Abschnitt wird argumentiert, daß Diskursverfahren sich schließlich zu Fachparlamenten entwickeln. Eine Analyse ihrer Vor- und Nachteile zeigt, daß in ihnen die Interessen ähnlich asymmetrisch vertreten werden wie in ‚Allzweckparlamenten‘, wie wir sie heute kennen; demzufolge vermögen Fachparlamente die Standortproblematik kaum zu lösen. Im fünften Abschnitt schließlich wird eine Alternative zu Diskursverfahren und den heutigen institutionellen Regelungen vorgeschlagen: Spezialisierte Müllentsorgungs- und -bewirtschaftungsgemeinden können

die Standortfindung erleichtern. Im letzten Abschnitt werden die Argumente zusammengefaßt.

## 2. Interessenaustreibung

In kooperativen Diskursverfahren haben die Teilnehmer nur wenig Anreize, ausschließlich und strategisch die Interessen ihrer eigenen Gemeinde (genauer: der anderen Gemeindeglieder) zu vertreten. Dafür können zwei ganz unterschiedliche Argumentationslinien angeführt werden.

### *Offener Diskurs und Einfluß des Mediators*

Eigennützige Strategien sind gemäß den Regeln des kooperativen Diskurses implizit oder gar explizit untersagt und können von anderen Diskursteilnehmern und vom Mediator sanktioniert werden, falls sie entlarvt werden. Überdies sind solche Strategien vergleichsweise wirkungslos, weil der Diskurs zu ihrer Entlarvung beiträgt und der Mediator ihnen entgegenwirken kann. Daraus folgern die Befürworter des kooperativen Diskurses, daß in ihm eigennütziges, strategisches Verhalten eine vergleichsweise kleine Rolle spielt. Diese Folgerung ist aber nicht zwingend. Wenn strategisches Handeln teurer wird, müssen die *Auswirkungen* strategischen Verhaltens keineswegs kleiner werden. Entscheidend für den Ausgang eines Diskurses (oder einer Verhandlung) sind nämlich die relative Wirksamkeit der Strategien der verschiedenen Gruppen. Deshalb können in Diskursverfahren gerade die strategisch weniger Geschickten an Einfluß verlieren: Ihre Strategien werden leichter entlarvt, was den strategisch Produktiven sogar noch zusätzliche Anreize geben kann, besonders raffinierte und schwer aufzudeckende Strategien zu verfolgen. Der Einfluß des Mediators und der Gesprächsregeln reichen folglich kaum aus, um das in Diskursverfahren beobachtete kooperative Verhalten aller Teilnehmer zu erklären; vielmehr spielen zusätzliche Aspekte eine gewichtige Rolle.

### *Prozeß- statt Ergebnisorientierung der Kommissionsmitglieder*

Ein Gemeindevertreter wägt zwischen der Verfolgung der ergebnisorientierten Interessen seiner Gemeinde und seinem eigenen, persönlichen Nutzen ab. Letzterer hängt aber nicht nur vom Verhandlungsergebnis, sondern auch vom *Verhandlungsprozeß* ab, d.h. von den Vor- und Nachteilen, die dem Gemeindevertreter durch eigennützig strategisches bzw. kooperatives Verhalten in der Kommissionsarbeit erwachsen. In Diskursverfahren bewirken drei Bedingungen, daß ergebnisorientierte Betrachtungen kaum Gewicht besitzen und prozessuale Aspekte das Verhalten der Kommissionsmitglieder prägen.

a) *Schleier der Unsicherheit.* Heute diskutieren Teilnehmer kooperativer Diskurse in gewisser Weise hinter dem Schleier der Unsicherheit (vgl. Buchanan/Tullock 1962). Zwar kennen sie ihre eigenen ergebnisorientierten Interessen mehr oder weniger (die meisten wünschen keine Deponie in der eigenen Wohngemeinde). Da aber die allermeisten zum erstenmal in einer solchen Kommission Einsitz nehmen und ihnen das Verfahren weitgehend unbekannt ist, sind sie unsicher darüber, wie sich ihre Diskursbeiträge auf die tatsächliche Standortentscheidung auswirken, und ob eigennützige Strategien unter den gegebenen Bedingungen sogar nicht eher kontraproduktiv sein können. Sie neigen deshalb dazu, sich so zu verhalten, wie es für Kommissionsarbeit am angenehmsten ist, nämlich sich kooperativ zu zeigen und die eigenen ergebnisorientierten Interessen in den Hintergrund zu rücken. Überdies kann eine kooperative Haltung sogar aus ergebnisorientierter Sicht eine erfolgversprechende Strategie darstellen, wenn sie die Risiken für die eigenen Interessen zu senken vermag.

b) *Schleier der Insignifikanz.* In vielen kollektiven Entscheidungen können die einzelnen Teilnehmer das Ergebnis nur sehr wenig beeinflussen. Ihre Anreize, sich eigennützig und gezielt strategisch zu verhalten, sind dementsprechend klein.

Die Insignifikanz einzelner wird heute vor allem für demokratische Wahlen thematisiert (vgl. Brennan/Lomasky 1993; Kliemt 1986). Weil eine zusätzliche Stimme das Wahlergebnis praktisch nie beeinflusst, hat ein rationaler, den Erwartungsnutzen maximierender Wähler kaum Anreize, diejenige Vorlage oder Partei zu wählen, die er tatsächlich bevorzugt. Diejenigen Nutzen- und Kostenkomponenten hingegen, welche die Wähler alleine durch die Abgabe einer bestimmten Stimme erfahren, gewinnen an Bedeutung. Wählen und Abstimmen ist folglich ein ‚expressiver‘, nicht ein ‚konsequentialistischer‘ Akt. Die entscheidende Frage ist dabei, welche Aspekte die Bürger an der Urne gerne ausdrücken, d.h. welche Eigenschaften von Parteien und Politikvorschlägen die Bürger dazu bewegen, für sie zu wählen. In der betreffenden Literatur wird zumeist davon ausgegangen, daß die Bürger gerne moralische und faire Standpunkte vertreten: Die gängige Moral zu vertreten, wird um so billiger, je kleiner der eigene Einfluß auf die gesellschaftliche Entscheidung ist. So kann man sich an der Urne kostenlos als guter, fairer Mensch geben, wohingegen dies in Marktentscheidungen bekanntlich teuer zu stehen kommt (dazu Eichenberger/Oberholzer-Gee 1996).

Auch in kooperativen Diskursverfahren kommt dem Schleier der Insignifikanz und damit übermäßig fairem Verhalten große Bedeutung zu. Zwar nehmen an Diskursverfahren typischerweise weniger Personen teil als an Wahlen; gleichwohl vermag ein durchschnittlich beschlagenes Kommissionsmitglied das Diskursergebnis kaum entscheidend zu beeinflussen, wenn — wie etwa im Falle der Deponie Aargau Ost — fast hundert Personen in vier parallelen Gruppen

debattieren.<sup>1</sup> Die Rolle expressiver Aspekte wird in Diskursverfahren noch zusätzlich aufgewertet, weil die individuellen Äußerungen im Gegensatz zu demokratischen Wahlen nicht anonym sind. So können sich die Teilnehmer vor den anderen Kommissionsmitgliedern kooperativ und somit aus deren Sicht vorteilhaft geben, wohingegen die eigentlichen Verlierer — die Bürger der zukünftigen Standortgemeinde — an den Sitzungen nicht anwesend sind und aus ihrer Sicht allzu nachgiebige Diskursbeiträge nicht sanktionieren können.<sup>2</sup> Folglich stellt die Übernahme der unangenehmen Aufgabe, hart die Interessen der Gemeindebevölkerung zu verfolgen, für die insgesamt acht Vertreter je Gemeinde eine Art öffentliches Gut dar, was ihre Anreize, sich kooperativ zu geben, noch zusätzlich stärkt. Diese Anreizstruktur erklärt schließlich auch die Unterschiede zu den Superkommissionen, die einen viel direkteren Einfluß auf den endgültigen Standortvorschlag haben. Dort wird der Diskurs typischerweise schärfer geführt als in den parallel tagenden Unterkommissionen. So konnten sich im Falle der Deponie Aargau Ost die 20 Mitglieder der Superkommission — anders als die vier Kommissionen — nicht auf eine klare Rangordnung der möglichen Standorte einigen.

c) *Schleier der Irrelevanz.* Viele Außenstehenden wichtig erscheinende Entscheidungen sind für die Entscheidungsträger selbst einfach irrelevant. So sind die Entscheidungen für sie um so unwichtiger, je weniger sie selbst direkt betroffen sind, je ähnlicher die zur Auswahl stehenden Alternativen sind und je weniger bindend die Entscheidung ist. Je stärker diese Bedingungen zutreffen, desto kleiner werden die Anreize der Entscheidungsträger, sich eigennützig und gezielt strategisch zu verhalten; gleichzeitig werden expressive Verhaltensweisen billiger.

Der Schleier der Irrelevanz wird in der Literatur kaum explizit diskutiert. Er spielt aber gerade auch in kooperativen Diskursverfahren eine bedeutende Rolle. Im Falle der Deponie Aargau Ost etwa wurden die zuerst eindeutigen (aber unterschiedlichen) Ranglisten der vier parallelen Kommissionen von der Superkommission verwässert. Die Liste der Superkommission ging dann an die Behördendelegation, die zwar die fünf empfohlenen Standorte übernahm, aber auf jegliche Rangfolge verzichtete. Dann ging die Liste an das kantonale Baudepartement, das wiederum Anpassungen hätte vornehmen können, aber die

<sup>1</sup> Eine der dreizehn potentiellen Standortgemeinden nahm nicht am Diskursverfahren teil. Normalerweise nahmen deshalb in jeder Kommission je zwei Vertreter von zwölf Gemeinden Einsitz. — In den Experimenten von Eichenberger und Oberholzer-Gee (1996) können die Auswirkungen des Schleiers der Insignifikanz auch in Abstimmungen in kleinen Gruppen von rund 40 Personen beobachtet werden.

<sup>2</sup> Die Bürger können die Leistung ihrer Gemeindevertreter nur aufgrund des *Diskursergebnisses* (der Standortlisten) beurteilen, und auch dies nur, wenn die Kommission die Entscheidung einstimmig (oder nicht anonym) fassen muß. Über die *Diskursbeiträge* hingegen — welche ja gemäß dem Ansatz des kooperativen Diskurses entscheidend sind — können sich die Bürger kaum ein zutreffendes Bild machen, zumal die Sitzungen typischerweise geschlossen sind und keine ausführlichen Gesprächsprotokolle veröffentlicht werden.

Liste unverändert übernahm (wobei anzumerken bleibt, daß es kaum noch viel zu ändern gab). Die letztendliche Standort- und Projektentscheidung schließlich muß durch eine Volksabstimmung gefällt werden.

Unter solchen Voraussetzungen ahnen rationale Kommissionsmitglieder, daß einzelne Kommissionsempfehlungen und um so mehr ihre eigenen individuellen Beiträge für die tatsächliche Standortentscheidung praktisch irrelevant sind. Überdies dürfte es vielen Kommissionsmitgliedern gleichgültig sein, welches schließlich der Standort wird — so lange es nicht ihre Gemeinde ist. Aus ihrer Sicht unterschieden sich die Alternativen (abgesehen von der jeweils eigenen Gemeinde) nur wenig, und aus Sicht der Kommissionsmitglieder schließlich, deren Gemeinden sich im Verlaufe der Kommissionsarbeit aus technischen oder anderen Gründen als Standorte ungeeignet erweisen, bestehen kaum Unterschiede zwischen den verschiedenen möglichen Standorten.

Die drei beschriebenen Schleier bewirken, daß die große Mehrheit der Kommissionsmitglieder nicht an scharfen Auseinandersetzungen interessiert ist. Eine harte, eigennützige, ergebnisorientierte Strategie brächte einem Diskursteilnehmer kaum Vorteile, dafür aber hohe persönliche Kosten, um so mehr als sich gerade bei solch kleinräumigen Problemstellungen viele Kommissionsmitglieder direkt oder indirekt kennen. Unter solchen Bedingungen vertreten vernünftige Kommissionsmitglieder nicht die ergebnisorientierten Interessen ihrer Gemeinden. Solange es um wenig geht — gewissermaßen beim *Aperitif* — geben sie sich kooperativ und freundschaftlich, was die psychischen Kosten der anderen Diskursteilnehmer, sich nicht kooperativ zu verhalten, noch erhöht. Dadurch entsteht eine Art Kooperationsspirale, und die einzelnen Kommissionen können sich ohne große Streitereien auf konsistente Standortlisten einigen.<sup>3</sup>

Damit bleibt aber noch ungeklärt, welche Eigenschaften einer potentiellen Standortgemeinde ihre Bewertung im Diskurs bestimmen. Zwei ganz unterschiedliche Antworten liegen nahe. Einerseits kann mit den Vertretern des kooperativen Diskurses argumentiert werden, daß im ‚interessenneutralisierten‘, kooperativen Diskurs sachliche Gesichtspunkte im Vordergrund stehen und deshalb Standorte mit objektiven Vorzügen gewählt werden. Andererseits kann angeführt werden, daß gerade die Ergebnisse von kooperativen Prozessen stark von verschiedenen Zufälligkeiten im Diskursablauf und der Zusammensetzung der Kommission bestimmt werden. Diese beiden Ansätze geben ganz unterschiedliche Antworten auf die Frage, weshalb — wie im Falle der Deponie Aargau Ost — auch zwischen den vier Kommissionen ein gewisser Konsens entstehen konnte, haben diese doch mit Schinznach alle den selben Standort favorisiert. Während dies für die Vertreter des kooperativen Diskurses eine zwingende Folge ‚objektiver‘ Standortsuche darstellt,

---

<sup>3</sup> Weitere, teils verwandte Erklärungen solch ‚übermäßiger Eintracht‘ werden z.B. in der Literatur zu ‚group think‘ diskutiert; vgl. Janis 1972; Park 1990.

können die anderen argumentieren, daß der Konsens weniger eine Folge des gewählten Entscheidungsverfahrens war, sondern daß Schinznach verschiedene offensichtliche Vorteile gegenüber den anderen Standorten aufweist. Dies würde dann auch erklären, weshalb zwar Schinznach in allen Kommissionen bei der großen Mehrheit der Einzelkriterien und Indikatoren obenaus schwang, bezüglich der Bewertung der weiteren Standorte aber weit weniger Konsens herrschte.<sup>4</sup> Trotz dieser Vorbehalte bleibt festzuhalten, daß die Standortwahl in den versuchsweise durchgeführten Diskursverfahren, verglichen mit politischen Entscheidungsprozessen, erstaunlich konsensual verlief. Erbringen also kooperative Diskursverfahren einen Beitrag zur Lösung von Standortfragen?

### 3. Die Rückkehr der Interessen

Die beschriebenen Anreize ändern sich grundlegend, sobald Diskursverfahren regelmäßig eingesetzt werden und die Bürgerempfehlungen bindend für die tatsächliche Standortwahl sind oder sie wenigstens maßgeblich beeinflussen. Zum einen ändern sich dadurch die Anreize der Kommissionsmitglieder: Die Schleier der Unsicherheit und der Irrelevanz werden gelüftet. Allein schon deshalb werden die Auseinandersetzungen in den Kommissionen härter und zunehmend durch strategisch vertretene Interessen geprägt.

Die entscheidende Änderung geht aber von den Interessengruppen und den Politikern und Parteien (die u.a. die Gemeindeeinwohner vertreten) aus. Ihre Perspektive unterscheidet sich vollständig von derjenigen der Gemeindevertreter in den Kommissionen. Keiner der drei Schleier trübt ihre Sicht: Ihre Interessen sind eindeutig; sie wissen, wie in Kommissionen die eigenen Interessen durchgesetzt werden können; ihr Einfluß ist beträchtlich; und das Ergebnis des Diskursprozesses ist höchst bedeutsam, sobald es tatsächlich umgesetzt zu werden droht. Folglich fühlen sie sich von den Kommissionsmitgliedern schlecht vertreten: Sie leiden unter einem ausgeprägten Prinzipal-Agenten Problem. Die Interessengruppen, die Politiker und auch die Bürger werden deshalb sie benachteiligende Standortentscheidungen nicht widerstandslos akzeptieren, sondern sie abzuwenden versuchen. Dazu bieten sich verschiedene Ansatzpunkte.

---

<sup>4</sup> Dies zeigt sich an der Bewertung der vier Standorte, die schließlich alle gleichwertig mit dem von allen Kommissionen an vorderster Stelle geführten Schinznach in die Liste der Behördendelegation Eingang fanden. Die vier Kommissionen (I-IV) rangierten sie unter den insgesamt neun im Verfahren verbliebenen Standorten wie folgt: Dietwil: 2,5,2,6; Abtwil: 4,2,5,3; Uezwil: 5,6,6,2; Auw: 3,4,4,7 (Renn/Schild/Wilhelm 1994).



*Umsetzung der Kommissions- und Superkommissionsempfehlungen*

Erfahrenen Politikern und Interessengruppenvertretern fällt es leicht zu argumentieren, daß die Interessen ihrer Wähler und Gruppen im Diskursprozeß nicht gebührend berücksichtigt wurden; vor allem werden sie den Mechanismus zur Delegation der Kommissionsmitglieder als ungerecht brandmarken.

Wenn die Kommissionsmitglieder durch die Gemeindebehörden delegiert werden, können unliebsame Ergebnisse leicht damit erklärt werden, daß schon bei der Delegation partikulare Interessen im Spiel waren. Wenn hingegen die Delegierten durch ein Zufallsprinzip bestimmt werden (wie dies oft als Ideal der Delegation gepriesen wird), läßt sich im nachhinein von jedermann leicht argumentieren, daß seine Interessen unzureichend oder nur durch unqualifizierte Kommissionsmitglieder vertreten worden seien. Dem kann zwar entgegen gewirkt werden, indem mehr parallele Kommissionsgruppen geführt werden; dadurch wird aber der Schleier der Insignifikanz und damit das Prinzipal-Agenten Problem noch verstärkt. Überdies lehnen die Bürger Zufallsmechanismen als gesellschaftliche Entscheidungsverfahren gerade bei NIMBY-Problemen entschieden ab (Linnerooth-Bayer et al. 1994; Oberholzer-Gee/Bohnet/Frey 1996), wie auch verschiedene empirische Untersuchungen beispielsweise für die Bestimmung von Standorten von Endlagerstätten für nukleare Abfälle zeigen (Oberholzer-Gee et al. 1995). Es liegt nahe, daß dies auch für die Delegation von Entscheidungsträgern für Standortfragen gilt.

*Ernennung und Arbeit der Kommissionsmitglieder*

Der Widerstand gegen die Umsetzung der Kommissionsempfehlungen mündet unweigerlich im Ruf nach demokratisch legitimierter Delegation der Kommissionsmitglieder. Je offener und demokratischer der Delegationsmechanismus aber wird, desto wettbewerblicher wird er. Die verschiedenen Interessengruppen versuchen dann, Verfechter ihrer eigenen Position in die Kommissionen zu bringen und auf die laufende Arbeit ihrer eigenen und fremder Kommissionsmitglieder Einfluß zu nehmen (etwa mit konkreten Verhandlungsmandaten oder mit Hearings und Informationsveranstaltungen). Bei der Bestellung von wichtigen Kommissionen entbrennt Wettbewerb zwischen den verschiedenen Kandidaten, und die vor der Delegation abgegebenen ‚Wahlversprechen‘ und die Kontrolle durch die Interessengruppen wirken auf die Kommissionsmitglieder disziplinierend. Überdies können solche ‚Wahlversprechen‘ einen neuen expressiven Aspekt, das zumeist positiv belegte ‚Einhalten von Versprechen‘ ins Spiel bringen. Kommissionsmitglieder, denen das Einhalten von Versprechen direkt Nutzen bereitet, verhalten sich im Diskurs dann ähnlich, wie wenn sie ergebnisorientiert handeln würden. Insgesamt diskutieren somit

die Kommissionsmitglieder zunehmend ergebnisorientiert, d.h. strategischer und stärker im Interesse ihrer Prinzipale.

#### *Bestellung und Arbeit der Expertengremien*

Die Berufung der Experten ist ein weiteres Einfallstor für gut organisierte Interessen. Da es bekanntlich zu keiner wichtigen Frage eine einheitliche Expertenmeinung gibt, ist auch dieser Weg vielversprechend. Die Hoffnung, daß unter Experten ein Konsens gefunden werden kann, wird sich als naiv erweisen (vgl. dazu Fiorino 1997). Vielmehr wird der Markt für Expertenmeinungen schnell wachsen, und bald wird für fast jedes Bedürfnis ein gutes Argument feilgeboten werden.

Bedeutsam sind schließlich auch die Rückwirkungen zwischen den verschiedenen Pressionsversuchen. Jede Einflußnahme durch eine Gruppe nötigt weitere zu Gegenmaßnahmen und liefert allen Gruppen eine willkommene Begründung dafür, ihre eigenen Interessen um so konsequenter zu verfolgen. Dadurch entsteht — in Umkehrung des im vorhergehenden Abschnitt beschriebenen Ablaufs — in gewisser Weise eine Interesseneinfluß-Spirale.<sup>5</sup> Folglich sind kooperative Diskursverfahren nicht stabil kooperativ. Sobald sie regelmäßig eingesetzt werden und es um etwas geht — gewissermaßen beim Essen — gewinnen die Interessen an Gewicht. Der kooperative Diskurs wird durch einen interessenbetonten, strategischen Diskurs verdrängt. Typischerweise werden aber die verschiedenen Interessen in diesem Prozeß unterschiedlich gut vertreten, weil sie unterschiedlich gut organisierbar sind, und weil die Gruppen unterschiedliche Fähigkeiten haben, auf den verschiedenen Stufen (Experten, Kommissionen, Behördendelegationen usw.) Einfluß zu nehmen. Dies wiederum bewirkt, daß schwach vertretene Gruppen im nachhinein die (Standort-) Entscheidungen und ihre Umsetzung ablehnen. Dadurch werden die Vorteile des kooperativen Diskurses hinfällig, und die Entscheidungen werden wieder durch partikuläre Interessen blockiert.

#### **4. Von Diskurskommissionen zu Fachparlamenten**

Die Asymmetrie in der Interessenvertretung kann auf zwei ganz unterschiedliche Weisen bekämpft werden:

Zum einen kann versucht werden, die Interessen gänzlich aus den Diskursverfahren auszutreiben. Dies gelingt aber nur, wenn die Diskursverfahren

---

<sup>5</sup> Etwas formaler kann dieser Zusammenhang mittels Reaktionsfunktionen dargestellt werden (siehe etwa Becker 1983). Der Veränderung der Bedingungen, die den Übergang vom kooperativen zum interessenorientierten Verhalten bewirken, würden dann eine Auswärtsverschiebung der Reaktionsfunktionen der verschiedenen Interessengruppen und damit ein neues ‚interessendominiertes‘ Gleichgewicht bewirken.

weder formell, noch informell bindend für die tatsächlichen Standortentscheidungen sind. Unter diesen Bedingungen leisten Diskursverfahren aber kaum einen Beitrag zur Standortfindung. Vielmehr werden dann die Entscheidungen auf nachgelagerten Stufen, zumeist durch Verwaltungseinheiten oder die Regierung, getroffen, und stoßen dann wie heute auf den Widerstand der direkt Betroffenen. Überdies wird es sich als schwierig erweisen, einigermaßen qualifizierte Kommissionsmitglieder zu finden, wenn die Kommissionen keinen Einfluß besitzen und wenn einmal der Neuigkeitswert dieser Verfahren verflogen ist.

Der andere, genau entgegengesetzte Weg besteht darin, den Entscheidungen eine möglichst starke, bindende Wirkung zu geben und gleichzeitig den Einfluß der verschiedenen Interessengruppen und der Bürger zu stärken, aber sichtbar zu machen und einer wirksamen demokratischen Kontrolle zu unterstellen. Für diesen Weg sprechen die Ergebnisse verschiedener ökonomischer und experimenteller Untersuchungen, die zeigen, daß die Bürger freiwillig einen um so größeren Beitrag an die Erbringung öffentlicher Güter leisten, je größer ihr Einfluß auf die betreffenden Entscheidungsprozesse ist (vgl. z.B. Pommerehne/Hart/Frey 1994; Oberholzer-Gee et al. 1995). Die Stärkung der demokratischen Rechte bedeutet aber nichts anderes als die Diskurskommissionen zu eigentlichen Fachparlamenten auszubauen. Deren Beitrag zur Lösung von NIMBY-Problemen muß demjenigen herkömmlicher demokratischer Entscheidungsmechanismen gegenübergestellt werden.

#### *Fachparlamente vs. Allzweckparlamente*

Verglichen mit einer repräsentativen Demokratie, in der das für alle Fragen zuständige Parlament über Standorte für Mülldeponien entscheidet, haben Fachparlamente verschiedene gewichtige Vorteile. Zum einen ist die demokratische Kontrolle in Fachparlamenten unmittelbarer als in Allzweckparlamenten. Die Wähler müssen dann die Parteien und Kandidaten nicht mehr aufgrund eines sehr allgemeinen und breiten Programms wählen, sondern können ihre Wahl für diese eine Politikdimension treffen. Dadurch wird es für sie einfacher, sich über die Position der verschiedenen Parteien und Kandidaten zu informieren, was deren Möglichkeiten, die politische Agenda zu bestimmen, einschränkt. Überdies lassen Fachparlamente eine höhere fachliche Spezialisierung der Abgeordneten zu und führen zu einer Öffnung des Marktes für Politik. Für Sitze in Fachparlamenten können nicht nur Parteien und Politiker kandidieren, die ein umfassendes politisches Programm anbieten, sondern auch Gruppen, die sich auf einzelne Themen konzentrieren. Überdies verlangt ein Mandat in einem Fachparlament typischerweise einen kleineren zeitlichen Aufwand als ein solches in einem Allzweckparlament; deshalb können

auch Personen erfolgreich für Fachparlamente kandidieren, die aus zeitlichen Gründen keinen Sitz in einem Allzweckparlament übernehmen wollen.

Diesen Vorteilen von Fachparlamenten stehen verschiedene mögliche Nachteile gegenüber, die an Bedeutung gewinnen, wenn es nicht nur ein Fachparlament gibt, sondern viele verschiedene, die für ganz unterschiedliche, von NIMBY-Problemen gezeichnete Funktionen zuständig sind (selbstverständlich könnten Fachparlamente auch für viele weitere Bereiche zuständig erklärt werden, vgl. z.B. Teutemann 1992).

Erstens besteht die Gefahr, daß die verschiedenen Interessengruppen in einem solchen demokratischen Prozeß asymmetrischer vertreten werden als in Allzweckparlamenten. Die Wiederwahlrestriktion als maßgeblichste Einschränkung für die Repräsentanten kann nur begrenzt greifen, da es sich bei vielen Standortentscheidungen bezogen auf das betroffene Gebiet um seltene Entscheidungen handelt, und deshalb nicht regelmäßig Vertreter gewählt werden müssen. Folglich werden die Interessen etwa der Steuerzahler, deren Einfluß auf die Regierung vor allem auf der Wiederwahlrestriktion beruht, schwächer vertreten als wohlorganisierte Sonderinteressen (wie etwa des lokalen Baugewerbes), die zur Kontrolle der Delegierten weniger auf die Peitsche der Wiederwahl angewiesen sind. Der Interessengruppeneinfluß ist ausgewogener, wenn auch Personen in Fachparlamente wählbar sind, die nicht in den betreffenden Gemeinden Wohnsitz haben. Dadurch entsteht ein größerer Markt für Interessenvertretung, in dem auch schwer organisierbare Interessen gut vertreten werden. Dann nämlich lohnt es sich für politische Unternehmer und Organisationen, eine Reputation als Vertreter solcher schwachen Gruppen aufzubauen, die es ihnen erlaubt, an ganz unterschiedlichen Orten in solche Fachparlamente gewählt zu werden.

Zweitens kann angeführt werden, daß in funktionalen Entscheidungsgremien Stimmentausch über verschiedene Funktionen (d.h. über die Zuständigkeitsbereiche verschiedener Fachparlamente hinweg) schwerer fällt als in Allzweckparlamenten, und deshalb die Stärke individueller Präferenzen weniger gut ausgedrückt werden kann. Dazu ist anzumerken, daß Stimmentausch keineswegs immer die Wohlfahrt steigert. Er nützt nur den am Tausch Beteiligten und schadet den Nichtbeteiligten. Wie das Stimmentauschparadoxon (Riker/Brams 1973) lehrt, kann er sogar allen Beteiligten schaden, solange die Parlamentsentscheidungen auch Umverteilungswirkungen zeitigen (und das tun sie fast immer). Bei Präferenzstrukturen, bei denen Stimmentausch besonders vorteilhaft wäre, können überdies politische Parteien oder Politiker, die in mehreren Fachparlamenten Einsitz nehmen, als Stimmenmakler zwischen den verschiedenen Parlamenten auftreten.

Der dritte mögliche Nachteil von Fachparlamenten ergibt sich aus der Eigendynamik parlamentarischer Arbeit. Wie Verwaltungen haben auch Parlamente die Neigung, ihre Entscheidungsbefugnisse und ihren Einfluß aus-

zudehnen. Während die heutigen Allzweckparlamente die gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Kosten übermäßiger Gesetzesproduktion, Regulierungen und Ausgaben wenigstens zu einem gewissen Teil berücksichtigen müssen, stellt dies für Fachparlamente in gewisser Weise ein öffentliches Gut dar. Solange die Fachparlamente nur für Ausgaben und Regulierungen zuständig sind, nicht aber für deren Finanzierung, drohen die Verantwortlichkeiten verwischt zu werden. Dies führt tendenziell dazu, daß Fachparlamente höhere Ausgaben und mehr Regulierungen festlegen als Allzweckparlamente. Dieser Nachteil von Fachparlamenten kann behoben werden, indem eine (funktionale) fiskalische Äquivalenz angestrebt wird (zum Konzept der fiskalischen Äquivalenz vgl. Olson 1969). Die Fachparlamente dürfen nicht ausschließlich von Finanzzuweisungen anderer politischer Einheiten abhängig sein, sondern müssen eine (verfassungsmäßig beschränkte) Steuerhoheit besitzen und die von ihnen beschlossenen Aufgaben möglichst selbst finanzieren. Dies schafft Anreize für die Parlamentarier und ihre Wähler, für eine effiziente Leistungserbringung einzutreten.

Viertens wird oft argumentiert, daß die Bürger in einem System von Fachparlamenten durch die zahlreichen Wahlen überfordert werden und mit politischer Abstinenz reagieren. Diese Bedenken sind dann gerechtfertigt, wenn die Verantwortlichkeit der Parlamente nicht klar geregelt ist. Sobald hingegen die oben geforderte (funktionale) fiskalische Äquivalenz verwirklicht ist, wird es für die Bürger einfacher, die öffentlichen Leistungen und die Arbeit der Parlamentarier zu beurteilen. Überdies können sie ihre Präferenzen in einem System von Fachparlamenten viel differenzierter ausdrücken als bei den Wahlen zu einem Allzweckparlament, was wiederum ihre Anreize stärkt, sich aktiv am politischen Prozeß zu beteiligen. Trotzdem dürfte mit der Zunahme der Zahl der Wahlen die Wahlbeteiligung sinken. Dazu ist aber anzumerken, daß eine tiefe Stimmbeteiligung kein Problem an sich ist. Wichtig ist vielmehr, daß Bürger mit besonders intensiven Präferenzen wahrscheinlicher als andere an den Wahlen teilnehmen. Insofern kann sich eine tiefe durchschnittliche Stimmbeteiligung sogar als Vorteil erweisen, weil dann die Unterschiede in der Stimmbeteiligung in Abhängigkeit der Präferenzintensität größer sein können. Überdies sollte die explizite Wahlabstinenz in Fachparlamentenwahlen mit der impliziten -abstinenz in Allzweckparlamentenwahlen verglichen werden. Viele Leistungsdimensionen, die in Fachparlamentenwahlen thematisiert und von den Wählern bewertet werden, gehen in allgemeinen Wahlen völlig unter. Schließlich gilt es zu betonen, daß — sollten die Bürger sich tatsächlich überfordert fühlen — die Wahllast durch verschiedene Maßnahmen gesenkt werden kann. So können die Wahlen zu den verschiedenen Fachparlamenten zeitlich zusammengelegt werden, Politiker können gleichzeitig in mehreren Fachparlamenten Einsitz nehmen, oder die Bürger können auf die Reputation angestammter Parteien vertrauen.

Die erwähnten Vor- und möglichen Nachteile der Fachparlamente sind nur schwer gegeneinander abzuwägen. Fachparlamente sind somit gegenüber Allzweckparlamenten im allgemeinen und auch bei der Lösung von NIMBY-Problemen nicht eindeutig überlegen. Vielmehr hängt ihr Wirkung stark von ihrer konkreten institutionellen Ausgestaltung ab; darauf wird im folgenden zurückzukommen sein.

#### *Fachparlamente vs. direkte Demokratie*

Gegenüber direkt-demokratischen Entscheidungsprozessen, in denen nicht die Parlamentarier oder die Regierung, sondern die Bürger über die Standorte entscheiden, haben Fachparlamente kaum Vorteile. Die wesentliche Stärke von Fachparlamenten — die Fokussierung auf eine Dimension — findet auch bei direkt-demokratischen Entscheidungen statt. Hingegen bestehen die Vorteile direkt-demokratischer Instrumente (wie z.B. des Referendums, der Initiative und der Bürgerversammlung)<sup>6</sup> gegenüber repräsentativ-demokratischen Entscheidungsprozessen auch im Vergleich mit Fachparlamenten. Während die Bürger bei Wahlen die zumeist sehr allgemeinen, in sich widersprüchlichen Programme und nicht immer glaubwürdigen Versprechungen der Kandidaten und Parteien evaluieren und entsprechend entzerren müssen, können sie in Sachabstimmungen über konkrete Vorlagen (z.B. Investitionsvorhaben, Gesetze) entscheiden. Dadurch wird das Prinzipal-Agenten Problem zwischen Bürgern und Politikern entschärft. Das Initiativrecht erlaubt den Bürgern, selbst Einfluß auf die politische Agenda zu nehmen. Dadurch wird nicht nur das Monopol der Politiker und Parteien bei der Bestimmung der politischen Agenda gebrochen; der erleichterte Zugang zur politischen Arena reduziert auch die Asymmetrien zwischen den verschiedenen Interessengruppen.<sup>7</sup>

Kooperative Diskursverfahren bieten somit aus Sicht der Bürger gegenüber direkt-demokratischen Entscheidungsregeln kaum eine Verbesserung. Entweder stellen sie einfache Gesprächsgruppen ohne nennenswerten Einfluß dar, oder sie entwickeln sich zu Fachparlamenten, in denen der Einfluß der verschiedenen Interessen asymmetrischer ist und in denen die Parteien und Politiker einen größeren Einfluß haben, als unter direkt-demokratischen Bedingungen.

---

<sup>6</sup> Alle diese Instrumente können mit repräsentativ-demokratischen Institutionen kombiniert werden, wie z.B. die Erfahrungen aus der Schweiz oder aus verschiedenen deutschen Bundesländern zeigen.

<sup>7</sup> Eine umfassendere Diskussion der Eigenschaften der direkten Demokratie findet sich z.B. in Cronin 1989, Frey/Kirchgässner 1993, Frey 1994 oder Butler/Ranney 1994.

## 5. Von Fachparlamenten zu FOCJ

Fachparlamente als notwendige Weiterentwicklung kooperativer Diskursverfahren weisen eine gewichtige Stärke auf: sie sind ein funktionales Entscheidungsgremium. Gegenüber Allzweckparlamenten dürfte sich aber vor allem die Verwischung der Verantwortung als Nachteil erweisen, und verglichen mit der direkten Demokratie wiegt insbesondere die Schwächung des Einflusses der Bürger schwer. Die Erfahrung lehrt aber, daß keine dieser Institutionen eine sichere Lösung für NIMBY-Probleme bietet. Wie gerade das Beispiel der Deponie Aargau Ost oder auch die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz zeigen,<sup>8</sup> erweisen sich NIMBY-Probleme zuweilen auch unter direkt-demokratischen Bedingungen als schwer lösbar. So kann auch die Umsetzung von Volksabstimmungen auf übergeordneten Ebenen am Widerstand der Standortgemeinde scheitern, und Volksabstimmungen auf Gemeindeebene können die Standortwahl endgültig blockieren. Deshalb soll im folgenden kurz auf eine neue institutionelle Regelung eingegangen werden, die die erwähnten Stärken der drei bisher diskutierten Institutionen — Funktionalisierung, klare Kompetenzen und starker Einfluß der Bürger — vereint, ohne mit den jeweiligen Nachteilen behaftet zu sein.

So könnten Standortentscheidungen neu nicht auf der Ebene der einzelnen Gemeinden, Länder oder Staaten, sondern in Spezialeinrichtungen, sog. FOCJ (von Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions, vgl. Frey/Eichenberger 1995) getroffen werden, zu der sich verschiedene Gemeinden (oder auch Gemeindeteile oder auch größere Gebietskörperschaften) auf freiwilliger Basis zusammenschließen können. Diese Jurisdiktionen zeichnen sich durch vier Eigenschaften aus. Ein solcher FOCUS (wie FOCJ in der Einzahl genannt werden könnten) bestimmt sich nach der zu erfüllenden Funktion — hier der Müllentsorgung und -bewirtschaftung; FOCJ sind überlappend, da jede Funktion eine andere Ausdehnung der betreffenden Jurisdiktion erfordert; FOCJ sind wettbewerblich, d.h. sie konkurrieren um Mitglieder, und ihre Bürger verfügen über direkt-demokratische Instrumente, so daß der politische Wettbewerb innerhalb dieser Gebilde intensiv ist; und sie sind Jurisdiktionen mit Steuerhoheit.

Ein Müllbewirtschaftungs-FOCUS würde demnach nur Gemeinden umfassen, die ihm freiwillig beigetreten sind, und er wäre ausschließlich für die Müllbewirtschaftung im betreffenden Gebiet zuständig; die Bürger aus den

---

<sup>8</sup> Das Diskursverfahren für die Mülldeponie Aargau Ost wurde von den kantonalen Behörden angestrebt, weil im Rahmen der gebräuchlichen, teilweise direkt-demokratischen Entscheidungsverfahren kein Standort gefunden werden konnte. Im Falle des Endlagers für mittelradioaktiven Müll stimmten zwar die Stimmbürger der als Standort vorgesehene Gemeinde Wolfenschiessen dem Endlager deutlich zu (sie erhielten substantielle Kompensationszahlungen); die Bürger des Standortkantons Nidwalden lehnten das Projekt aber knapp ab.

Mitgliedsgemeinden könnten bei den Wahlen der Leitung dieses FOCUS und über die direkt-demokratischen Instrumente unmittelbar auf die Müllpolitik Einfluß nehmen; und der FOCUS könnte spezielle Steuern und Gebühren erheben, um seine Leistungen zu finanzieren.

Solche funktional spezialisierten Körperschaften weisen gegenüber den heutigen territorial festgelegten Gebietskörperschaften bedeutende Vorteile auf. Ähnlich wie in einem System von Fachparlamenten erleichtert es die Konzentration eines FOCUS auf eine oder wenige Leistungen den Bürgern, die Effizienz zu beurteilen und die Leistungen mit anderen FOCJ zu vergleichen. Zudem stärken FOCJ die Möglichkeiten der Regierungen, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen. Die räumliche Flexibilität dieser Körperschaften erleichtert es, ‚economies of scale‘ auszunützen und ‚spill-overs‘ zu minimieren und somit öffentliche Leistungen besonders kostengünstig anbieten. Die direkt-demokratischen Instrumente und die Austrittsoption helfen den Bürgern, ihre Präferenzen auszudrücken und die Regierung wirkungsvoll zu kontrollieren. Die Steuerautonomie der FOCJ schafft klare Verantwortlichkeiten und vermittelt Anreize, die Mittel sparsam einzusetzen. Während die allgemeinen Vorteile (und die möglichen Nachteile) von FOCJ hier nicht weiter dargestellt werden sollen (ausführliche Analysen finden sich in Frey/Eichenberger 1995 und Eichenberger 1996), werden zwei für die Standortfindung besonders interessante Aspekte von spezialisierten Müllbewirtschaftungs-Körperschaften diskutiert.

#### *Neue Perspektive*

Während heute die Standortsuche zumeist von Verteilungsaspekten dominiert wird — der Müll aus anderen Gemeinden wird in der Standortgemeinde deponiert — und oft an Verteilungskämpfen scheitert, würde das Standortproblem in einer funktionalen Körperschaft in einem neuen Licht erscheinen: So würde dann der Müll aus einer solchen eigentlichen Spezialgemeinde in eben dieser Gemeinde selbst gelagert. Solche Veränderungen der Perspektive könnten äußerst wirkungsvoll sein. Viele Menschen empfinden es als Pflicht, die Lasten von Standortnachteilen auf sich zu nehmen, solange sie sich mit dem betreffenden Gemeinwesen identifizieren können und die Entscheidungsprozesse als fair und demokratisch erachten (dazu Oberholzer-Gee et al. 1995; Frey/Oberholzer-Gee/Eichenberger 1996). Verglichen mit herkömmlichen Organisationsformen für die funktionale Zusammenarbeit von Gebietskörperschaften (wie Zweckverbände, Konkordate, usw.) oder auch mit den oben diskutierten Fachparlamenten wird die Identifikation der Bürger mit einem FOCUS dadurch gestärkt, daß diese die Leitung jedes FOCUS unmittelbar wählen können, direkt-demokratische Mitspracherechte besitzen und direkt an diese Körperschaft Steuern entrichten und die Mitgliedschaft für die ein-



zelen Gemeinden freiwillig ist. Diese Eigenschaften bewirken auch, daß FOCJ ihre Leistungen vergleichsweise effizient und eng an die Präferenzen (genauer die Nachfrage) der Einwohner angepaßt erbringen, was die Identifikation der Bürger mit ‚ihrer‘ Müllbewirtschaftungs-Gemeinde weiter stärkt.

### *Märkte entstehen*

In Müllbewirtschaftungs-FOCJ sind die Anreize groß, den Müll auf effiziente Weise zu entsorgen. Zum einen bewirkt die Steuerhoheit dieser Körperschaften, daß die Bürger die Kosten der Müllentsorgung selbst und fühlbar tragen müssen. Zum anderen stärken die direkt-demokratischen Instrumente den Einfluß der Steuerzahler und schwächen denjenigen der lokalen Verwaltung, die oft für autonome Müllentsorgungskonzepte und gegen einen freien Handel mit Müll eintritt, weil sie die Müllentsorgung als Teil ihres Aufgabenbereiches bewahren will. Deshalb dürfte in FOCJ die Bereitschaft steigen, den Müll gegen Bezahlung zu exportieren oder einem anderen Müllbewirtschaftungs-FOCJ zu übergeben. Dadurch könnte mit der Zeit ein Markt entstehen, in dem sich Preise für die Lagerung und Beseitigung von Müll ergeben und Gemeinden oder Müllbewirtschaftungs-FOCJ mit besonders geeigneten Standortbedingungen auf die Lagerung von Müll spezialisieren. Sobald aber ein offener Referenzmarkt besteht, werden auch anderenorts die für Mülldeponien gebotenen Kompensationen kaum mehr als Bestechung empfunden, sondern als Entgelt für die erbrachte Leistung. Dadurch dürfte der allgemeine Widerstand gegen Kompensationen schnell kleiner werden, und die Preise könnten dann auch als Grundlage für die Entschädigung der von den Lasten der Mülldeponien besonders stark betroffenen Bevölkerungsteile in diesen FOCJ dienen.

## **6. Zusammenfassung**

Der Bau von Mülldeponien ist ein typisches NIMBY-Problem: während sie allgemein als notwendig und wünschenswert erachtet werden, stoßen die konkreten Projekte und Standortentscheidungen auf entschiedenen Widerstand der direkt Betroffenen. Weil letztere zumeist auch mit Sach- und Finanzkompensationen nicht umgestimmt werden können, erweist sich der Ausgleich der Interessen der wenigen Benachteiligten und der vielen Nutznießer als unmöglich; der politische Prozeß wird durch die Interessen einer vergleichsweise kleinen Gruppe blockiert.

Tatsächlich können sich in dieser Situation die Teilnehmer kooperativer Diskursverfahren auf eine Standortempfehlung einigen, solange diese Verfahren wenig bekannt sind und die Empfehlung die tatsächliche Standortwahl nicht oder nur wenig beeinflusst. Dann nämlich sind die am Diskurs teilneh-

menden Kommissionsmitglieder unabhängig und haben keine Anreize, hart und strategisch ergebnisorientierte Interessen zu vertreten. Vielmehr werden sie es bevorzugen, in angenehmer und gelöster Atmosphäre zu diskutieren und entscheiden, eben einen kooperativen Diskurs zu führen.

Je erfolgreicher aber Mediationsverfahren bei der Lösung von Standortfragen sind und je regelmäßiger sie eingesetzt werden, desto stärker entfernen sich die darin tatsächlich ablaufenden Prozesse vom idealtypischen Modell des kooperativen Diskurses. Je wahrscheinlicher die im Diskurs gefundenen Lösungen auch umgesetzt werden, desto größer werden die Anreize der Interessengruppen (der potentiell betroffenen Gemeindebürger und anderer, wohlorganisierter Gruppen wie des lokalen Gewerbes usw.), auf den Diskurs Einfluß zu nehmen. Deshalb wird es zunehmend schwieriger, einen kooperativen Diskurs aufrechtzuerhalten. Jeder Versuch einer Interessengruppe, den Diskursprozeß selbst oder die Bedingungen, unter denen der Diskurs abläuft, zu beeinflussen, zieht weitere Interventionen anderer Interessengruppen nach sich: Die anfänglich wirkende Kooperationsspirale kehrt sich in eine Interesseneinflußspirale um. Der Diskurs bleibt nur kooperativ, solange ihm wenig Bedeutung zukommt; dadurch wird aber die Standortfindung nicht erleichtert. Die andere Möglichkeit besteht darin, den Entscheidungen eine möglichst starke, bindende Wirkung zu geben und gleichzeitig den Einfluß der Interessengruppen zu stärken, aber explizit zu machen und einer wirksamen demokratischen Kontrolle zu unterstellen. Damit würden sich die Diskursverfahren zu eigentlichen Fachparlamenten entwickeln. Ihre Vorteile gegenüber herkömmlichen Allzweckparlamenten kontrastieren aber mit verschiedenen Schwächen, und ihre Nachteile gegenüber direkt-demokratischen Verfahren erweisen sich als schwerwiegend. Zudem besteht auch weiterhin die Gefahr, daß die Entscheidungen durch die einzelnen Gemeinden blockiert werden. Eine vielversprechende Alternative zu Diskursverfahren und herkömmlichen Entscheidungsprozessen bieten deshalb spezialisierte Müllentsorgungs- und -bewirtschaftungskörperschaften, die sich durch Steuerautonomie und gut ausgebauten direkt-demokratischen Instrumente auszeichnen. Jeweils mehrere heutige Gemeinden oder auch Teile von Gemeinden könnten sich dann freiwillig zu solchen sog. FOCJ (von Functional, Overlapping, and Competing Jurisdictions) zusammenschließen. In ihnen würde die Standortwahl weniger von Verteilungskonflikten zwischen den Gemeinden dominiert, und es könnte sich zwischen den verschiedenen Müllbewirtschaftungs-FOCJ ein Markt für Müllentsorgung entwickeln.

## Bibliographie

- Becker, G. S. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: *Quarterly Journal of Economics* 97, 371–400
- Brennan, G./L. Lomasky (1993), *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge
- Buchanan, J. M./G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor
- Butler, D./A. Ranney (Hrsg.) (1994), *Referendums around the World*, Washington
- Cronin, T. E. (1989), *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*, Cambridge/MA
- Eichenberger, R. (1996), Eine ‚fünfte Freiheit‘ für Europa: Stärkung des politischen Wettbewerbs durch ‚FOCJ‘, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 45, 110–130
- /F. Oberholzer-Gee (1996), *Rational Moralists: The Role of Fairness in Democratic Economic Politics*, Mimeo, Universität Zürich
- Fiorino, D. J. (1997), Regulatory Policy and the Consensus Trap: An Agency Perspective, in: *Analyse & Kritik* 19
- Frey, B. S. (1994), Direct Democracy: Politico-Economic Lessons from Swiss Experience, in: *American Economic Review* 84, 338–342
- /R. Eichenberger (1995), Competition among Jurisdictions. The Idea of FOCJ, in: L. Gerken (ed.), *Competition among Institutions*, London, 209–229
- /G. Kirchgässner (1993), Diskursethik, Politische Ökonomik und Volksabstimmungen, in: *Analyse & Kritik* 15, 129–149
- /F. Oberholzer-Gee/R. Eichenberger (1996), The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets, in: *Journal of Political Economy* 104, 1297–1313
- Janis, I. L. (1972), *Victims of Groupthink*, Boston
- Kliemt, H. (1986), The Veil of Insignificance, in: *European Journal of Political Economy* 2/3, 333–344
- Linnerooth-Bayer, J./B. Davy/A. Faast/K. Fitzgerald (1994), *Hazardous Waste Cleanup and Facility Siting in Central Europe: The Austrian Case*, Laxenburg: International Institute for Applied Systems Analysis
- Oberholzer-Gee, F./B. S. Frey/A. Hart/W. W. Pommerehne (1995), Panik, Protest und Paralyse. Eine empirische Untersuchung über nukleare Endlager in der Schweiz, in: *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik* 131, 147–177
- / — /H. Kunreuther (1996), *Bribe or Benefit Package? The Role of Compensation in Breaking Siting Impasses*, Mimeo, Universität Zürich
- /I. Bohnet/B. S. Frey (1997), Fairness and Competence in Democratic Decisions, in: *Public Choice*, erscheint demnächst
- Olson, M. (1969). The Principle of ‚Fiscal Equivalence‘: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review* 59, 479–487
- Park, W.-W. (1990), A Review of Research on Groupthink, in: *Journal of Behavioral Decision Making* 3, 229–245
- Pommerehne, W. W./A. Hart/B. S. Frey (1994), Tax Morale, Tax Evasion and the Choice of Policy Instruments in Different Political Systems, in: W. W. Pommer-

- ehne (ed.), *Public Finance and Irregular Activities. Proceedings of the 49th Congress of the International Institute of Public Finance*, Berlin 1993, Supplement to Public Finance 49, 52–69
- Renn, O. (1993), Risikodialog statt Sankt-Florians-Prinzip. Erfahrungen aus einem Modellversuch im Kanton Aargau, in: *Neue Zürcher Zeitung*, Nr. 277
- /P. Schild/U. Wilhelm (1994), *Partizipation in der Abfallplanung: Systematische Auswertung von vier Befragungen der Beteiligten*, Mimeo, Zürich
- /T. Webler (1994a), *Der kooperative Diskurs: Konzept und praktische Erfahrungen mit einem Deponieprojekt im Kanton Aargau*, Mimeo, Akademie für Technologiefolgenabschätzung für Baden-Württemberg, Stuttgart
- / — (1994b), Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik. Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge, in: OIKOS. Umweltökonomische Studenteninitiative an der Hochschule St. Gallen (Hrsg.), *Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln*, Zürich, 11–52
- Riker, W. H./S. J. Brams (1973), The Paradox of Vote Trading, in: *American Political Science Review* 67, 1235–1247
- Teutemann, M. (1992), *Rationale Kompetenzverteilung im Rahmen der Europäischen Integration*, Berlin