

*Felix Oberholzer-Gee/Isabelle Vautravers-Busenhart/
Armin Falk/Jürg de Spindler*

Diskursverfahren: Liebe auch auf den zweiten Blick?*

*„Wissen ohne Partizipation verletzt das Grundrecht eines fairen
Interessenausgleichs zwischen den verschiedenen Parteien;
Partizipation ohne Wissen führt zum Dilettantismus und damit
zu Handlungsfolgen, die sich niemand wünschen kann.
Der Kooperative Diskurs versucht, beiden gerecht zu werden.“
Ortwin Renn (1994)*

Abstract: Discourse-based processes seek to arrive at socially acceptable decisions by adhering to a specific set of procedures. In this case study, we empirically test how successful the ‚Cooperative Discourse‘ was in identifying a socially acceptable site for a solid-waste landfill in Switzerland. Our results indicate that even individuals living in the community designated as the prospective site think highly of the ‚Cooperative Discourse‘, but they know close to nothing about this procedure. This ignorance is rational, because, under Swiss laws, the recommendations of the discourse are not legally binding and siting projects can easily be thwarted by town hall meetings. In this case, the ‚Cooperative Discourse‘ may have reached a consensus proposal because this proposal is socially not very relevant.

1. Einleitung

Diskurstheoretiker gehen davon aus, daß Konflikte leichter gelöst werden können, wenn die betroffenen Parteien unter der Leitung eines außenstehenden, allseits akzeptierten Vermittlers direkt über Lösungen verhandeln. Dieser darf dabei kein persönliches Interesse am Ausgang der Sache haben. Seine Aufgabe ist es vor allem zu gewährleisten, daß bestimmte Spielregeln im Diskurs eingehalten werden. Zu diesen gehört, daß alle Parteien ihre Vorstellungen und Vorschläge einbringen können und eine Diskussionsatmosphäre entsteht, in welcher die Diskursteilnehmer sachliche Argumente vor strategische Vorteilssuche stellen.

Das Gespräch unter Gleichberechtigten und die auf Konsens angelegte Suche nach Lösungen für gesellschaftliche Probleme stoßen (wieder) auf reges

* Wir danken unseren Kolleginnen und Kollegen Marlene Amstad, Iris Bohnet und Claude R. Schmidt, die uns bei der Durchführung und der Auswertung der Umfrage unterstützt haben. Wertvolle Anregungen erhielten wir von Werner Baumann, Michael Baurmann, Reiner Eichenberger, Bruno S. Frey, Hartmut Kliemt und Margit Osterloh. Finanziell unterstützt wurde die vorliegende Untersuchung durch den Schweizerischen Nationalfonds (Projekte 12-42480.94 und 12-43590.95).

Interesse. Diskursverfahren ergänzen immer häufiger ordentliche Verwaltungsprozesse und werden auch als Alternative zu gerichtlichen Auseinandersetzungen verwendet (vgl. Fiorino 1997). Sie werden zur Vermittlung zwischen Opfern und Tätern bei Strafsachen ebenso angewendet wie bei der Auseinandersetzung um die Zuteilung von Sorgerechten für Kinder (Wright/Galaway 1989).

Besonders zahlreich sind Diskursverfahren aber im Umweltbereich. Meist werden sie dort in Kombination mit juristischen, verwaltungsrechtlichen oder politischen Verfahren eingesetzt. Die Aufgabe besteht darin, die betroffenen Gruppen zu identifizieren und am Gespräch zu beteiligen (Dienel 1991; Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann 1990). Im weiteren sollen Diskursverfahren die Entscheidungsfindung transparenter gestalten und helfen, Verwaltungsentscheide für alle Betroffenen akzeptabler zu machen. Oft sind es die Träger der Verwaltung, die einen Diskursprozeß in Gang bringen. Sie hoffen, mit seiner Hilfe Verzögerungen durch Einsprachen verhindern zu können (Gassner et al. 1992).

Der von Ortwin Renn und seinen Mitarbeitern entwickelte ‚*Kooperative Diskurs*‘, der im Zentrum dieses Beitrags steht, zeichnet sich durch eine strenge Abfolge der einzelnen Planungs- und Evaluationsschritte aus. Mehrere Gruppen legen in einem ersten Schritt zunächst die Entscheidungskriterien und deren relatives Gewicht bindend fest. Erst in einem zweiten Schritt bewerten sie die verschiedenen Lösungsmöglichkeiten. Da die vorbehaltlose Suche nach geeigneten Lösungen im Zentrum des *Kooperativen Diskurses* steht, soll den so getroffenen Entscheidungen — so der Anspruch — ein erhöhtes Maß an Legitimität zukommen (Renn/Webler 1994). Mit Hilfe des *Kooperativen Diskurses* versuchten z.B. die Behörden des Kantons Aargau, einen Standort für eine Mülldeponie zu finden (vgl. Renn/Webler in diesem Heft).

Diskursverfahren sind eine ‚Liebe auf den ersten Blick‘. Die Vorstellung, sich im Gespräch zwanglos, aber auf kompetente Weise auf gesellschaftlich akzeptierte Lösungen zu verständigen, ist äußerst attraktiv. Halten Diskursverfahren aber auch einem zweiten, kritischeren Blick stand? Um zu prüfen, wie gut die Ansprüche des *Kooperativen Diskurses* bei der Suche nach einer Mülldeponie im Kanton Aargau erfüllt wurden, befragten wir Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Schinznach. Alle Bürgerkommissionen des Diskursverfahrens empfahlen diese Gemeinde als besten Standort für die geplante Mülldeponie. Die meisten Kommissionsmitglieder hatten überdies erwartet, daß Schinznach den ersten Rang belegen würde (Webler 1994, 73). Die Haltung der Einwohner Schinznachs stellt damit den Lackmustest für das Verfahren des *Kooperativen Diskurses* dar. Gelingt es tatsächlich, unliebsame Entscheidungen über diskursive Rationalität zu rechtfertigen? Und läßt sich diese Legitimation auch auf Personen übertragen, die nicht direkt am Diskurs teilgenommen haben?

Nach der Darstellung unserer Umfrage im zweiten Teil dieses Aufsatzes gehen wir zunächst der Frage nach, ob verschiedene Verfahren, den Standort einer Mülldeponie festzulegen, sich überhaupt auf die Akzeptanz solch eines unliebsamen Projektes auswirken. Am Beispiel Schinznachs zeigen wir, daß der Bau der Mülldeponie tatsächlich desto häufiger befürwortet wird, je positiver die Befragten den *Kooperativen Diskurs* einschätzen. Deren Kenntnisse in bezug auf das Aargauer Verfahren erwiesen sich allerdings als äußerst gering. Die meisten Schinznacher wußten nicht, wie und warum die Gemeinde als möglicher Standort für eine Mülldeponie ausgewählt wurde. Auch wirkt sich zusätzliche Information, wie wir zeigen werden, negativ auf die Akzeptanz des Verfahrens aus. Je mehr die Befragten über den *Kooperativen Diskurs* wissen, desto kritischer schätzen sie ihn ein.

Der vierte Teil diskutiert verschiedene Erklärungsansätze für den geringen Wissensstand der Schinznacher und den negativen Zusammenhang zwischen Sachkenntnis und Popularität des *Kooperativen Diskurses*. Insbesondere die direkt-demokratischen Institutionen der Schweiz, so unsere These, geben den Betroffenen geringe Anreize, sich über Verfahren zu informieren, die keine endgültige Entscheidung herbeiführen können. Im fünften Teil vergleichen wir die Attraktivität des *Kooperativen Diskurses* mit der anderer Verfahren. Dabei zeigt sich, daß das Diskursverfahren weit günstiger eingeschätzt wird als die meisten anderen Verfahren, Standorte für unliebsame Anlagen auszuwählen. Der *Kooperative Diskurs* unterliegt einzig der Entscheidung durch die *Gemeindeversammlung*, in der die Bürger selbst über Projekte befinden. Der sechste Teil bespricht die Akzeptanz verschiedener Verfahren in einer zeitlichen Perspektive.

2. Die Umfrage

Unsere Untersuchungen gehen auf eine Umfrage zurück, die wir im Herbst 1994 in Schinznach durchgeführt haben. Unser Ziel war es, einige der explizit formulierten Ansprüche des *Kooperativen Diskurses* mit den Ergebnissen zu vergleichen, die im Kanton Aargau tatsächlich realisiert wurden. Wir konzentrierten uns insbesondere darauf, ob über diskursive Prozesse eine erhöhte *Legitimität des Standortentscheidendes* erreichbar ist.

Wir führten die Umfrage als persönliches Interview bei 81 Schinznachern durch, die nicht als Bürgervertreter am *Kooperativen Diskurs* teilgenommen hatten.¹ Das Ausfüllen des Fragebogens dauerte durchschnittlich 45 Minuten. In jedem Haushalt befragten wir jeweils nur eine Person. Die Auswahl der Gesprächspartner erfolgte zufällig; die Befrager bemühten sich jedoch, im voraus festgelegte Quoten für Alter, Geschlecht und Bildung zu erfüllen. Im Vergleich

¹ Eine Kopie des Fragebogens ist auf Anfrage erhältlich.

zur gesamten Gemeinde umfaßt unsere Stichprobe einen etwas zu hohen Anteil an Frauen und an älteren Bürgern. Beide Unterschiede sind im Vergleich zur gesamten Gemeinde jedoch nicht statistisch signifikant (10%-Niveau).

3. Legitimität und Verfahren

Der *Kooperative Diskurs* zielt darauf ab, gesellschaftliche Legitimität für die erarbeiteten Lösungen zu schaffen. Die Vorschläge der Bürgerkommissionen sollen Akzeptanz erhöhen, weil der *Prozeß* der Entscheidungsfindung fair ist und Kompetenz fördert (Renn/Webler/Kastenholz 1994). Ob dies in Schinznach tatsächlich gelang, läßt sich empirisch testen. Wir schätzen zu diesem Zweck ein Modell mit dem Einverständnis der Bürger zur Deponie als abhängiger Variable. Das Ausmaß der Unterstützung messen wir als Bereitschaft, an einer Gemeindeversammlung für den Bau der Deponie zu stimmen.² In unserer Umfrage erklärten sich 49% der Befragten bereit, für eine Mülldeponie in Schinznach zu stimmen, wenn die Gemeinde in einem Diskursverfahren als Standort ausgewählt würde. Genau gleich viele Befragte hätten gegen einen solchen Vorschlag gestimmt, eine Person enthielt sich der Stimme.

Die Zustimmung zu einer Deponie kann abhängig sein

- (a) von den Konsequenzen, die durch die Deponie entstehen, und
- (b) davon, ob das Verfahren, welches zur Standortwahl verwendet wird, als akzeptabel angesehen wird.

Als Konsequenzen gehen die vermuteten Gesundheitsrisiken, die von der Deponie ausgehen, und die wirtschaftlichen Folgen in das Modell ein. Überdies hielten wir fest, ob ein Befragter sich den ganzen Tag über in Schinznach aufhält. Zusätzlich zu diesen erwarteten Konsequenzen berücksichtigt unser Modell einige Persönlichkeitsmerkmale (Einkommen, Alter, politische Ausrichtung und Geschlecht der Befragten).

Wie erwartet, unterstützen Befragte, die geringere Gesundheitsrisiken und positivere wirtschaftliche Auswirkungen befürchten, die Deponie signifikant häufiger.³ Überdies zeigen Personen, die in Schinznach arbeiten, eine deutlich

² Die entsprechende Frage lautete: „Das Baudepartement des Kantons Aargau weiß, daß alle vier Kommissionen im Diskursverfahren Schinznach als besten Standort für eine neue Abfalldeponie vorgeschlagen haben. Nehmen wir einmal an, daß aus diesem Grunde das Baudepartement und der Große Rat des Kantons Aargau dafür sind, die Deponie für den östlichen Teil des Kantons in Schinznach zu bauen. Wenn Sie an der Gemeindeversammlung darüber abstimmen müssen, ob die Deponie in Schinznach gebaut werden kann: Stimmen Sie dann für die Deponie oder stimmen Sie gegen die Deponie?“

³ Es handelt sich um eine binäre Logit-Schätzung ($N = 60$). Die Hypothese, daß alle Koeffizienten außer der Konstanten null sind, wird verworfen: $2 \times (LL(N) - LL(0)) = 42.852$ mit 8 Freiheitsgraden, Chi-Quadrat Signifikanz 0.000. Die gesamte Erklärungskraft dieses Modells ist gut; in 79.1% aller Fälle sagen wir korrekt voraus, ob ein Befragter an der Gemeindeversammlung für oder gegen die Deponie stimmt.

geringere Wahrscheinlichkeit (-32%), für die Deponie zu stimmen. Auch dies hängt direkt mit den Konsequenzen der Lagerstätte zusammen. Viele Befragte erwarteten zusätzlichen Lastwagenverkehr und Geruchsbelästigungen. Wer sich tagsüber in Schinznach aufhält, würde von solchen negativen Auswirkungen natürlich stärker betroffen. Dies mag die geringere Unterstützung dieser Personen für das Projekt erklären. Persönliche Merkmale wie Geschlecht, Alter und politische Haltung beeinflussen die Unterstützung für die Deponie hingegen nicht. Personen mit höherem Einkommen zeigen sich kritischer: 1.000 Franken zusätzliches Einkommen im Monat verringern die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung um 2.9%.

Während sich die Konsequenzen einer Mülldeponie wie erwartet auf die Bereitschaft auswirken, für oder gegen die Deponie zu stimmen, zeigt Tabelle 1, daß auch das Verfahren mitbestimmt, ob die Entscheidung akzeptiert wird. Bei *als konstant unterstellten* Auswirkungen der Deponie und unveränderten persönlichen Eigenschaften steigt die Bereitschaft, an der Gemeindeversammlung für die Deponie zu stimmen, wenn die Befragten das Diskursverfahren als demokratischer und fairer einschätzen.⁴ Die Zustimmung steigt ebenfalls, wenn die Schinznacher glauben, der *Kooperative Diskurs* sei eine Strategie, um „die Gemeinden sinnvoll in die Entscheidung einzubeziehen“.

Tabelle 1

Positiver eingeschätzte Verfahren erhöhen die Zustimmung zur Mülldeponie

Wie beurteilen die Befragten den Kooperativen Diskurs?	Veränderung der Wahrscheinlichkeit, der Deponie zuzustimmen (N = 62)
<i>wie demokratisch?</i> Skala von ‚1 = autoritär‘ bis ‚6= demokratisch‘ (Effekt einer Erhöhung um einen Punkt auf der Skala)	+9.3%**
<i>wie fair?</i> Skala von ‚1 = unfair‘ bis ‚6= fair‘ (Effekt einer Erhöhung um einen Punkt auf der Skala)	+12.0%**
<i>wie stark werden Gemeinden einbezogen?</i> Skala von ‚1 = Schwarzer Peter zugeschoben‘ bis ‚6 = sinnvoll einbezogen‘ (Effekt einer Erhöhung um einen Punkt auf der Skala)	+9.1%*

*signifikant unterschiedlich auf 10%-Niveau

**signifikant unterschiedlich auf 5%-Niveau

Der Versuch, schwierige gesellschaftliche Entscheidungen über neue, innovati-

⁴ Alle Effekte gelten *ceteris paribus*. Die übrigen unabhängigen Variablen werden jeweils auf ihrem Mittelwert konstant gehalten.

ve Verfahren zu lösen, ist also erfolgversprechend. Es sind nicht nur die Konsequenzen einer Mülldeponie, die einen Einfluß darauf haben, ob die Bürger einem solchen Projekt zustimmen. Ein Verfahren, das auf sinnvolle Weise festlegt, wie die Lasten unter der Bevölkerung aufgeteilt werden sollen, schafft zusätzliche Akzeptanz. Dieser empirische Befund beschränkt sich nicht auf Schinznach oder auf vergleichsweise harmlose Mülldeponien. Für nukleare Endlager zum Beispiel läßt sich zeigen, daß die Einwohner der Standortgemeinde unter sonst gleichen Umständen eher gewillt sind, solche Anlagen zu tolerieren, wenn sie den Prozeß der Standortwahl als fairer empfinden (Easterling 1992; Oberholzer-Gee et al. 1995; Frey/Oberholzer-Gee 1996). Und auch für rechtliche Entscheidungen gilt, daß identische Gesetzesvorschläge auf mehr Zustimmung stoßen, wenn der Gesetzgebungsprozeß als gerechter empfunden wird (Tyler 1990).

Weil die Eigenschaften des Verfahrens einen entscheidenden Einfluß auf die Akzeptanz des Ergebnisses ausüben, baten wir alle, die an der Umfrage teilnahmen, das Diskursverfahren bezüglich verschiedener Kriterien auf einer Skala von 1 bis 6 einzustufen. Wir wollten wissen, für wie demokratisch, wie fair und wie effizient das Verfahren gehalten wird. Außerdem fragten wir danach, ob die Befragten den *Kooperativen Diskurs* als sinnvolle Möglichkeit sehen, die Gemeinden an der Entscheidung über den Standort zu beteiligen.

Der *Kooperative Diskurs* erhielt durchwegs gute Noten. Die meisten Befragten schwankten für alle Dimensionen zwischen der höchsten und der zweithöchsten Bewertung. Dieses positive Resultat ist aber in zweifacher Hinsicht zu relativieren. Zum einen zeigt unsere Umfrage, daß das Verfahren den meisten Schinznacher Befragten kaum bekannt war. Zwar hatten 78% schon einmal davon gehört, daß der Kanton Aargau nach einem Standort für eine Mülldeponie sucht. Fast der Hälfte aller Befragten (48%) war das Diskursverfahren jedoch vollständig unbekannt, und 65% waren nicht in der Lage, auch nur einen einzigen Vertreter in der Bürgerkommission ihrer Gemeinde zu nennen.

Die Tatsache, daß 52% der Befragten angaben, sie hätten schon einmal vom Diskursverfahren gehört, muß überdies mit Vorsicht aufgefaßt werden. Teilnehmer an persönlichen Interviews versuchen unter anderem, die Erwartungen des Fragenden zu erfüllen. Reine Wissensfragen werden als Hinweis darauf interpretiert, was die Befragten wissen sollten. Deshalb tendieren diese dazu, ihr Wissen zu übertreiben (Mitchell/Carson 1989). Die Frage nach den Namen von Kommissionsmitgliedern ist aus diesem Grunde ein zuverlässigerer Indikator dafür, wie gut die Befragten über das Verfahren Bescheid wußten.

Nicht nur das geringe Wissen der Befragten läßt uns daran zweifeln, wie robust die positive Bewertungen des *Kooperativen Diskurses* ist. Jene Bürger, die über das Verfahren relativ gut informiert waren,⁵ beurteilen den *Koopera-*

⁵ Als Abgrenzungskriterium diente die Kenntnis von mindestens einem Namen eines Kommissionsmitglieds.

tiven Diskurs umso kritischer, je besser sie über ihn Bescheid wissen (Tabelle 2). So halten zum Beispiel diejenigen Schinznacher, welche die Namen zweier Kommissionsmitglieder kennen, den *Kooperativen Diskurs* für signifikant weniger demokratisch als jene, denen nur gerade ein Mitglied der Bürgerkommission bekannt war.

Tabelle 2
Besser Informierte schätzen den Kooperativen Diskurs negativer ein

Dimension des Verfahrens	kennen Namen eines Kommissionsmitglieds (durchschnittliche Einschätzung; N = 21)	kennen Namen zweier Kommissionsmitglieder (durchschnittliche Einschätzung; N = 6)
<i>wie demokratisch?</i> Skala von ,1 = autoritär‘ bis ,6= demokratisch‘	5.8**	4.8**
<i>wie fair?</i> Skala von ,1 = unfair‘ bis ,6= fair‘	5.6	5.5
<i>wie effizient?</i> Skala von ,1 = ineffizient‘ bis ,6=effizient‘	5.1	4.6
<i>wie stark werden Gemeinden einbezogen?</i> Skala von ,1 = Schwarzer Peter zugeschoben‘ bis ,6 = sinnvoll einbezogen‘	5.3*	4.6*

*signifikant unterschiedlich auf 10%-Niveau

**signifikant unterschiedlich auf 5%-Niveau

(berechnet aus zweiseitigen Wilcoxon Rangsummentests)

Um den Einfluß von Information näher zu bestimmen, ergänzten wir das oben dargestellte ökonomische Modell um verschiedene ‚Wissensvariablen‘. Auch bei diesem erweiterten Modell handelt es sich um eine binäre Logit-Schätzung, die zu erklären versucht, warum ein Befragter für den Bau der Deponie stimmt. Zu den unabhängigen Variablen gehören nun neben den erwarteten Konsequenzen, den Persönlichkeitsmerkmalen und der Einschätzung des Verfahrens jetzt auch Variablen, die das *Wissen* der Befragten abbilden. Letztere *vermindern* ceteris paribus die Zustimmungswahrscheinlichkeit zur Deponie. Sie reduziert sich zum Beispiel um 14% für jeden zusätzlichen Namen eines Kommissionsmitgliedes, den die befragte Person nennen konnte.

Die Wahrscheinlichkeit sinkt sogar um 20%, wenn dem Befragten bekannt war, daß Schinznach als Standort vorgeschlagen wurde.⁶

Unsere Umfrage unter Schinznacher Bürgern, die nicht direkt am *Kooperativen Diskurs* beteiligt waren, fördert damit zwiespältige Resultate zutage. Zwar schätzen die Befragten das Verfahren als äußerst demokratisch und fair ein. Die meisten haben aber nur sehr vage Vorstellungen, wie ein *Kooperativer Diskurs* abläuft, wer ihre Interessen in den Bürgerkommissionen vertritt und weshalb Schinznach als Standort ausgewählt worden ist. Diejenigen wiederum, die mehr wissen, äußern sich kritischer in bezug auf das Verfahren. Der äußerst dürftige Wissensstand mag erstaunen, weil die Befragten die Auswirkungen der geplanten Mülldeponie als nicht eben positiv einschätzen. 57% erwarten, daß der Bau einer Mülldeponie sie wirtschaftlich schlechter stellen wird. Zwei Drittel halten eine Gefährdung ihrer Gesundheit für wahrscheinlich. Und 56% sind der Meinung, daß gefährliche Substanzen illegal gelagert werden könnten. Dennoch haben sich die Schinznacher kaum um den *Kooperativen Diskurs* gekümmert.

4. Erfolgchancen von Diskursverfahren

Mögliche Gründe für das geringe Wissen der Schinznacher sind schnell angeführt. Politische Ökonomen etwa verweisen oft auf den rational ignoranten Wähler, wenn es darum geht, geringes politisches Wissen zu erklären. Die beobachtete Unwissenheit, so würden wohl eher Diskurstheoretiker argumentieren, ließe sich aber ebenso mit einem überaus großen Vertrauen in den *Kooperativen Diskurs* begründen. Im folgenden gehen wir beiden Erklärungsansätzen nach und zeigen, warum sie im Falle Schinznachs wenig überzeugend sind.

Der rational ignorante Wähler gehört seit Downs (1957) zu den Grundfiguren der politisch-ökonomischen Argumentation. Der Nutzen politischer Information, so die Grundidee, ist für den einzelnen Wähler in aller Regel äußerst gering, da dieser eine verschwindend kleine Wahrscheinlichkeit hat, das politische Geschehen mit seiner Stimme zu beeinflussen. Ein Vergleich dieses kleinen Nutzens mit den beträchtlichen Kosten der Suche und Verarbeitung von Informationen über Parteien und Programme legt es dem rationalen Wähler nahe, in politischen Dingen weitgehend ignorant zu bleiben. Dieses Kalkül trifft auf die Situation in Schinznach allerdings nur bedingt zu: Öffentliche Güter wie politische Partizipation werden in kleinen Gruppen eher erbracht, weil es für diese einfacher ist, sich zu koordinieren und darüber zu wachen, daß gesellschaftliche Verträge auch eingehalten werden.

⁶ Alle übrigen Einflüsse auf die Akzeptanz sind konstant gehalten. Es wird jeweils eine der verschiedenen Informationsvariablen ins Gesamtmodell eingefügt.

Bürger nehmen auch dann reger am politischen Leben ihrer Gemeinde teil, wenn private Anreize dies nahelegen: Zum einen wird es attraktiver, sich politisch zu betätigen, wenn die meisten anderen passiv bleiben (Becker 1983). Zum anderen ist Information ein privates Gut, wenn politische Fragen unter Freunden und Bekannten diskutiert werden, weil es dann wichtig ist, eine eigene Meinung zu haben (Hirschman 1989). Aus diesen Gründen läßt sich beobachten, daß kleine, direkt-demokratisch organisierte Gemeinden über ein reges politisches Leben verfügen, und viele Bürger in politischen Dingen recht gut informiert sind (Frey 1994). Da es sich bei Schinznach um eine kleine und direkt-demokratisch organisierte Gemeinde handelt, glauben wir nicht, daß rationale Ignoranz allein erklärt, warum die Schinznacher nichts vom *Kooperativen Diskurs* wußten.

Man könnte auch anführen, der geringe Wissensstand sei dadurch begründet, daß die Bevölkerung dem *Kooperativen Diskurs* blind vertraut. Dieses Vertrauen wäre gerechtfertigt, wenn die Bürger von diesem Prozeß eine für sie günstige Lösung erwarteten. Mit Hilfe von Diskursverfahren sollen ja nicht nur gesellschaftlich besser akzeptierte, sondern auch sachlich kompetentere Entscheidungen getroffen werden, weil nicht nur ingenieurwissenschaftliche Kriterien zählen, wie dies bei traditionellen Verfahren oft der Fall ist, sondern auch „soziales und politisches Wissen“ (Renn 1994).⁷ Gelingt es im *Kooperativen Diskurs* tatsächlich, Lösungen zu erarbeiten, die den Interessen der Bevölkerung entsprechen, sinken deren Anreize, sich Informationen über das Verfahren anzueignen. Wenn dieses auch ohne eigenes Zutun vorteilhafte Entscheidungen produziert, bestehen ja nur noch geringe Möglichkeiten, das Resultat des Diskurses durch eigene (kostspielige) Aktivitäten weiter zu verbessern. Es ist dann rational, die Dinge ihren Lauf nehmen zu lassen. Gemäß diesem Argument spräche unsere Beobachtung, daß die Schinznacher nur vage Vorstellungen vom Verlauf des Diskurses hatten, gerade für das Verfahren und seine Fähigkeit, für schwierige gesellschaftliche Probleme adäquate Lösungen zu finden.

Sachlich kompetente Entscheidungen rechtfertigen Vertrauen aber nur dann, wenn die Bürger außerdem sicher sein können, daß ihre persönlichen Interessen im Diskurs bestmöglich vertreten werden. Blindes Vertrauen — und ein entsprechend tiefer Informationsstand — wären allenfalls dann angebracht,

⁷ Die Teilnehmer am *Kooperativen Diskurs* gewichten verschiedenste Kriterien der Standortwahl noch bevor klar ist, welcher Ort welche Kriterien wie gut erfüllt. Die Abfolge der Entscheidungen ist so gewählt, daß die Bedeutung der Argumente hinter einem Schleier der Ungewissheit bestimmt wird. Natürlich handelt es sich um einen besonders dünnen Schleier; es dürfte den Mitgliedern der Bürgerkommissionen nicht besonders schwerfallen, die Gewichtung der Kriterien so zu beeinflussen, daß der eigene Wohnort weniger als Standort in Frage kommt. Für diese Vermutung spricht, daß 61% der am Verfahren direkt Beteiligten nach Abschluß des Verfahrens erklärten, die Kommissionen hätten „alles versucht, um den geplanten Bau einer Deponie zu verhindern“ (Renn/Schild/Wilhelm 1994).

wenn der *Kooperative Diskurs* das Delegationsproblem zufriedenstellend lösen könnte. Dieses stellt sich schon bei der *Auswahl der Kommissionsmitglieder*. Erstaunlicherweise wurde im Kanton Aargau diesem Aspekt kaum Bedeutung geschenkt. Es stand den Behörden in den Gemeinden frei, selbst ein Auswahlverfahren zu bestimmen. In der von uns untersuchten Gemeinde Schinznach zum Beispiel lud der Gemeinderat (Regierung der Gemeinde) von ihm ausgesuchte Personen ein, der Kommission beizutreten.⁸ Dieses Verfahren ist üblich, wenn in der Schweiz politische Kommissionen bestellt werden. Die Zugehörigkeit zu einer Partei oder zu anderen gesellschaftlichen Gruppierungen, persönliche Fähigkeiten und nicht zuletzt die Beziehungen zum Gemeinderat selbst sind in der Regel entscheidend dafür, wer in diese Kommissionen berufen wird.

Die Resultate unserer Befragung lassen Zweifel daran aufkommen, ob sich die Schinznacher aufgrund dieses Auswahlverfahrens durch die Bürgerkommissionen ausreichend repräsentiert sahen. Auf die Frage, ob sie glauben, die Kommission habe ihre persönlichen Interessen (die Interessen der Befragten) vertreten, äußerten sich nur 44% der Befragten zustimmend. Ein knappes Drittel gab an, daß sie in der Arbeit der Kommission einen Täuschungsversuch sähen und vermuteten, die Entscheidung über den Standort sei längst gefallen. Etwa die Hälfte teilte die Ansicht, die Kommissionen hätten in erster Linie die Aufgabe, die Bevölkerung zu beruhigen, damit der Kanton möglichst ohne Widerstand eine Deponie bauen kann. Im Lichte dieser Aussagen scheint der Glaube der Bevölkerung, daß im Diskurs Ergebnisse erzielt werden, die ihre Interessen optimal berücksichtigen, keine gute Erklärung für den geringen Wissensstand der Schinznacher.

Unserer Ansicht nach sind die Gründe für die Unkenntnis der Schinznacher weder in *rationaler Ignoranz* noch im *blinden Vertrauen* in den Diskursprozeß zu suchen. Vielmehr sind die institutionellen Rahmenbedingungen ausschlaggebend: Das schweizerische politische System räumt den Gemeinden eine große Entscheidungskompetenz ein. Die legislativen Funktionen werden nicht von einem gewählten Parlament, sondern von der *Gemeindeversammlung* wahrgenommen, einer Versammlung aller stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger, die sich etwa viermal jährlich treffen. Fast alle größeren Vorhaben, so auch der Bau einer Mülldeponie, erfordern die Zustimmung der Gemeindeversammlung.

Unter diesen institutionellen Bedingungen ist es durchaus rational, sich nicht mit dem *Kooperativen Diskurs* auseinanderzusetzen. Unabhängig davon, wer in den Bürgerkommissionen sitzt und welchen Standort diese Personen empfehlen, *kann jeder unliebsame Entscheid an der Gemeindeversammlung*

⁸ Dasselbe Verfahren haben die meisten der sechs vorgeschlagenen Gemeinden angewendet. Nur die Gemeinde Sins hat alle Kommissionsmitglieder über eine Ausschreibung gewinnen können.

korrigiert werden.⁹ Selbst die Möglichkeiten der lokalen Regierungen, die im *Kooperativen Diskurs* ja prominent vertreten sind, durch eine geschickte Wahl der Abstimmungsagenda das Resultat zu beeinflussen, sind äußerst gering. In Gemeindeversammlungen entscheiden die Bürgerinnen und Bürger über die Reihenfolge der Traktanden, und neue Vorschläge können jederzeit problemlos eingebracht werden.

Die institutionelle Gestaltung des Entscheidungsprozesses ist also mitentscheidend dafür, wie ernst Diskursverfahren zu nehmen sind. In repräsentativ-demokratischen Systemen mit weitreichender Entscheidungskompetenz von Regierung und Verwaltung kann die Besetzung einer Bürgerkommission eine wichtige Chance darstellen, eine faire und gleichberechtigte Vertretung aller vom Projekt betroffenen Parteien zu gewährleisten. Entsprechend ist zu erwarten, daß sich die Bürger nachhaltig darum bemühen werden, sich innerhalb des Diskursverfahrens gut zu positionieren und dieses intensiv zu beeinflussen. Die Institutionen in der Schweiz hingegen schränken das Interesse am Diskurs ein, weil sie den Bürgern attraktivere Möglichkeiten bieten, lokalen Präferenzen Aufmerksamkeit zu verschaffen.

Institutionelle Bedingungen erklären nicht nur, weshalb sich die Schinznacher nicht um den *Kooperativen Diskurs* kümmern, sie prägen auch das Verhalten der Kommissionsmitglieder, die direkt am Diskurs beteiligt sind. Diese sind zwei Gruppen verpflichtet, zum einen ‚ihrer‘ Kommission, zum anderen der Gemeinde, die sie vertreten. Aus beiden Gruppen erwachsen unterschiedliche Ansprüche an das Kommissionsmitglied. Innerhalb der Kommission werden kooperatives Verhalten und Konsensfähigkeit erwartet. Bürgervertreterinnen, die im Diskurs rücksichtslos versuchen, ihre persönlichen oder die Interessen der eigenen Gemeinde durchzuboxen, müssen damit rechnen, von den anderen Mitgliedern ‚ihrer‘ Kommission sozial sanktioniert zu werden. Je besser diese unkooperatives Verhalten bestrafen können (z.B. durch soziale Ächtung), desto teurer wird strategisches Taktieren im Diskursverfahren. Solche Strafen wiegen dabei umso schwerer, je häufiger sich die Bürgervertreter sehen und je enger ihre sozialen Beziehungen sind.

Neben den Beziehungen innerhalb der Kommissionen bestimmt auch das Verhältnis zur Wohngemeinde das Verhalten der Bürgervertreter. Die Ansprüche dieser Gruppe können den Forderungen der Kommission diametral gegenüberstehen. Wenn Bürgervertreter mit der Botschaft nach Hause kommen, die Deponie werde in der eigenen Gemeinde gebaut, können sie kaum auf politisches Lob oder soziale Anerkennung hoffen. Je ungünstiger das Resultat des Diskursverfahrens für die eigene Gemeinde ausfällt, desto höher sind die Kosten für die Bürgervertreter.

⁹ Diese Feststellung gilt mit der Einschränkung, daß das Ergebnis des *Kooperativen Diskurses* ein gewichtiges Ergebnis darstellt, über das nicht einfach hinweggesehen werden kann.

Zu beachten ist, daß die Möglichkeit der Kommissionsmitglieder, der eigenen Gemeinde negative externe Effekte aufzubürden, wiederum davon abhängt, ob im Diskursprozeß endgültige Entscheidungen getroffen werden oder ob das Resultat des Diskurses lediglich symbolische Bedeutung hat. Wenn letzteres zutrifft, kann der Bürgervertreter die Ansprüche der Kommission bedienen, ohne gleichzeitig Gefahr zu laufen, seine Gemeinde zu verärgern. Eine Einigung in Diskursverfahren ist daher dann besonders einfach, wenn diese gesellschaftlich geringe Bedeutung haben.

Unter schweizerischen Bedingungen fallen Standortentscheide im allgemeinen in der Gemeindeversammlung. Die Fähigkeit der Bürgervertreter, der eigenen Gemeinde externe Kosten aufzubürden, ist daher äußerst gering und die Einwohner der im Diskurs erkorenen Standortgemeinde haben kaum einen Anlaß, ihre Vertreter zu ‚bestrafen‘. Daher dominieren die sozialen Interaktionen in den Bürgerkommissionen das Entscheidungskalkül der Diskursteilnehmer, und es erstaunt nicht, daß es den aargauischen Kommissionen gelang, einen weitgehenden Konsens bezüglich der Standortwahl zu erreichen (Renn/Webler, in diesem Heft).

Unter repräsentativ-demokratischen Bedingungen hingegen, d.h. in einem institutionellen Umfeld mit geringeren direkt-demokratischen Möglichkeiten, stellen Diskurse die vielleicht einzige Chance dar, lokalen Anliegen Gehör zu verschaffen. Die beteiligten Gemeinden werden unter diesen Bedingungen sehr genau darauf achten, daß ihre Vertreter nicht von den Positionen der Gruppe abweichen. Deshalb wird es schwieriger, sich im Diskurs zu einigen. Ein Dilemma zeichnet sich ab: Gerade wenn diskursive Verfahren wichtiger sind, weil sie sonst oft vernachlässigte lokale Präferenzen berücksichtigen, funktionieren die Verfahren *ceteris paribus* schlechter, das heißt die Aussicht, sich im Gespräch auf eine gesellschaftlich sinnvolle Lösung zu verständigen, wird geringer.

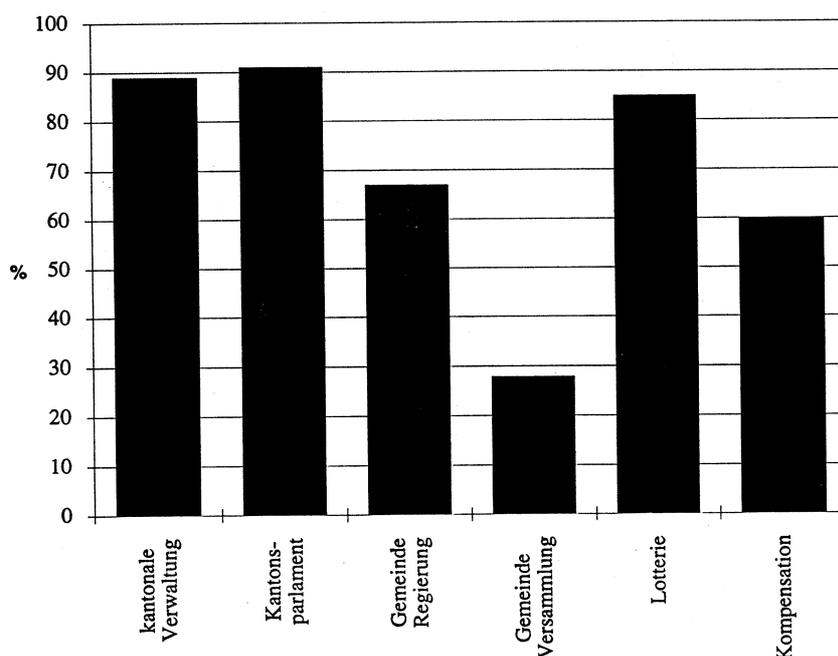
5. Vergleichende Einschätzung

Eine sinnvolle Beurteilung der Leistungsfähigkeit von Diskursverfahren ist nur im Vergleich mit anderen Regeln der Standortwahl möglich. Um die relative Akzeptanz des Diskursverfahrens einschätzen zu können, baten wir alle Befragten, einen Entscheid mit Hilfe des Diskursverfahrens mit traditionellen

und neuen Prozedere zu vergleichen.¹⁰ Wie Figur 1 zeigt, wird das Diskursverfahren sehr positiv beurteilt.

Figur 1

Prozentualer Anteil, die der Meinung sind: Diskursverfahren ist besser als ...



Sowohl ein Standortentscheid durch die kantonale Verwaltung (Baudepartment), als auch eine Standortwahl durch das Parlament des ganzen Kantons (Großer Rat) oder durch die Regierung der Gemeinde (Gemeinderat) schätzen unsere Befragten als deutlich schlechter ein als den *Kooperativen Diskurs*. Das einzige traditionelle Verfahren, das mehr Zustimmung findet als ein Entscheid

¹⁰ Die entsprechende Frage lautete: „Dieses Verfahren mit den Kommissionen ist natürlich nur eine Möglichkeit, einen neuen Standort auszuwählen. Sagen Sie uns bitte, ob sie die folgenden anderen Möglichkeiten für viel schlechter (1 Punkt) oder viel besser (6 Punkte) als das Verfahren mit den Kommissionen halten:

- Das Baudepartment des Kantons entscheidet, wo die Deponie gebaut wird;
- der Aargauer Große Rat (Kantonsparlament) entscheidet, wo die Deponie gebaut wird;
- der Gemeinderat der Standortgemeinde entscheidet, daß er die Deponie will;
- die Gemeindeversammlung der Standortgemeinde entscheidet, daß sie die Deponie will;
- eine Lotterie entscheidet, welche Gemeinde im Aargau die Deponie bekommt;
- der Aargauer Große Rat bietet eine so großzügige Entschädigung, daß eine Gemeinde die Deponie freiwillig nimmt. Die kantonalen Steuern werden soviel erhöht, daß der Kanton diese Entschädigung bezahlen kann.“

über Diskurs, ist die Standortwahl in der Gemeindeversammlung. Wir vermuten, daß dies mehr ist als ein bloßer status quo bias. Die Bürger sehen direkt-demokratische Standortentscheidungen als beste Möglichkeit, ihre Interessen zu wahren. Je weiter weg die Entscheidungsträger sitzen, desto größer wird das Prinzipal-Agenten Problem. Diskursverfahren, in denen Bürgervertreter direkten Einfluß ausüben, rangieren deshalb *vor repräsentativen Entscheidungen* in der Gemeinde und diese wiederum vor Entscheidungen auf kantonaler Ebene, auf die der einzelne kaum Einfluß nehmen kann. Zu beachten ist allerdings, daß diese Resultate aus der Umfrage in einer Gemeinde stammen, die zum Zeitpunkt der Befragung einen autoritativ erlassenen Standortentscheid besonders zu fürchten hatte. Dennoch wäre weiter zu prüfen, ob nicht in Diskursen gefällter Standortwahl gerade bei Vorhaben, die Gesundheit und Leben gefährden könnten, allgemein mehr Legitimität zukommt als traditioneller Legalität, also repräsentativ gefällten Entscheidungen.

Neben dem Diskursverfahren testeten wir auch zwei neue Möglichkeiten, Standorte für lokal unerwünschte Anlagen zu finden. Kompensationslösungen werden insbesondere in der ökonomischen Literatur als Möglichkeit gesehen, auf effiziente Weise freiwillige Standorte zu finden (Kunreuther/Kleindorfer 1986; O'Sullivan 1993). Die Schinznacher halten allerdings wenig von dieser Möglichkeit. Eine klare Mehrheit zieht den *Kooperativen Diskurs* einer Standortsuche über Kompensationszahlungen vor. Dies ist nicht überraschend, weil in vielen Konflikten der Standortwahl finanzielle Entschädigungen als Bestechungsgelder zurückgewiesen werden und es oft nicht möglich ist, unliebsame Projekte mit Hilfe großzügiger Abfindungen zu versüßen (Frey/Oberholzer-Gee/Eichenberger 1996; eine internationale Perspektive bietet Oberholzer-Gee/Frey/Kunreuther 1996). Neben Kompensationszahlungen werden in der Literatur auch Lotterien als Zuteilungsmechanismen für soziale Lasten vorgeschlagen. Zufallsverfahren sollen insbesondere Aspekten der Fairneß Rechnung tragen (Young 1993; eine Kombination von Lotterie und Auktion wird vorgeschlagen von Kunreuther/Portney 1991). Auch an Lotterien aber finden nur wenige Schinznacher Gefallen. 85% ziehen den *Kooperativen Diskurs* einem Zufallsentscheid unter technisch geeigneten Standorten vor. Wie vergleichbare Untersuchungen gezeigt haben, sind Lotterien nur dann akzeptabel, wenn die Qualität der möglichen Standorte absolut identisch ist (Linnerooth-Bayer et al. 1994). Selbst wenn sich die Ingenieure auf die ‚objektiven‘ Risiken einigen könnten und damit mehrere ‚gleichwertige‘ Standorte zur Auswahl stünden, bliebe doch die Bewertung der Risiken bei unterschiedlichen Präferenzen verschieden. Die Einwohner von möglichen Standorten sind offensichtlich nicht bereit, ein Verfahren zu akzeptieren, daß der individuellen Bewertung von Risiken kein Gewicht zukommen läßt (Oberholzer-Gee/Bohnet/Frey 1996).

Im Vergleich mit den anderen präsentierten Verfahren ist die relative Akzeptanz des *Kooperativen Diskurses* eindrucklich. Wie stark das Verfahren

davon profitiert, daß neue ‚Besen‘ im allgemeinen ‚gut kehren‘, ist schwierig einzuschätzen. Auch andere Untersuchungen zeigen aber, daß Verhandlungslösungen, die auf konsensualen Gesprächen beruhen, als populär gelten. Eine Umfrage zur Suche nach einem Standort für ein nukleares Endlager in der Schweiz zeigt, daß auch für dieses Problem eine Verhandlungslösung allen anderen Ansätzen vorgezogen wird. 70% der 301 Befragten stimmten diesem Verfahren zu. Weit abgeschlagen enden auch in diesem Fall jene Prozedere, die auf Marktmechanismen bauen. Nur 20% befürworteten eine Kompensationslösung. Gerade noch 4% der Befragten akzeptierten den Vorschlag, die Zahlungsbereitschaft der möglichen Standortgemeinden als Kriterium der Standortwahl zu verwenden. (Oberholzer-Gee et al. 1995).

6. Akzeptanz über die Zeit

Wir haben argumentiert, daß die Nachfrage nach Information und politischer Beteiligung durch die Entscheidungsmechanismen bestimmt ist. Je näher der Zeitpunkt der Entscheidung rückt, desto intensiver werden sich die Beteiligten mit dem zur Diskussion stehenden Projekt auseinandersetzen. Empirisch konnten wir zeigen, daß zusätzliche Informationen über das Verfahren den Widerstand gegen die geplante Deponie stärken.

Diese Beobachtung ist kompatibel mit der Überlegung, daß Individuen sich Argumente so zurechtlegen, daß diese mit ihren Interessen übereinstimmen. Die Schinznacher Bevölkerung erwartet nur wenig Positives vom Bau einer Mülldeponie. In dieser Situation fragen die Individuen Argumente nach, die dagegen sprechen, die Deponie in der eigenen Gemeinde zu bauen. Je besser bekannt das Verfahren der Standortwahl ist, desto leichter fällt es, das berühmte Haar in der Suppe zu finden. Das Wissen um die Namen der Bürgervertreter zeigt diesen Effekt deutlich. Gegen das abstrakte Prinzip, Frauen und Männer aus der Mitte der Bürgerschaft die Interessen des Dorfes wahrnehmen zu lassen, ist kaum etwas einzuwenden. Sobald aber bekannt wird, daß Frau Rindlisbacher und Herr Jost diejenigen sind, die für die Gemeinde sprechen, liegen die Einwände auf der Hand ...

Die *Art der Argumente*, welche die Individuen suchen, ist dadurch bestimmt, daß die Entscheidung über den Standort einer Mülldeponie im politischen Raum fällt. Im allgemeinen gilt, daß der einzelne Stimmbürger nur eine geringe Chance hat, den Entscheid mit seiner Stimme zu beeinflussen. Dies führt dazu, daß er moralische Aspekte stärker gewichtet, weil die ökonomischen Opportunitätskosten einer ‚moralischen‘ Stimme vernachlässigbar klein sind (Kirchgässner/Pommerehne 1993; Kliemt 1986). Wenn aber moralische Erwägungen entscheidend sind, kann im politischen Raum nur überzeugen, wer Argumente liefert, die moralisch überzeugen (Eichenberger/Oberholzer-Gee 1996). Krude Interessenargumente rücken in der politischen Diskussi-

on in den Hintergrund. Die politischen Unternehmer betonen an ihrer Stelle Aspekte der Fairneß. Dabei beachten sie, daß Kritik, die sich gegen bestimmte Konsequenzen einer Mülldeponie richtet, meist sehr einfach als interessen-geleitet abgetan werden kann („Die behaupten, die Risiken einer Mülldeponie in Schinznach seien höher, weil sie die Deponie nicht wollen.“). Einwände gegen das Verfahren haben hingegen den Vorteil, daß oft unklar ist, zu welchem Resultat andere Regeln der Standortwahl führen würden. Entsprechend schwieriger ist es, prozedurale Kritik als interessen-geleitet zu entlarven. Bei vielen Streitigkeiten um die Standortwahl stehen deshalb prozedurale Streitigkeiten im Vordergrund (Rabe 1994). Interessengruppen betonen Verfah-rens-eigenschaften wie Fairneß oder demokratische Beteiligungsmöglichkeiten deshalb so stark, weil diese Argumente moralisch überzeugender sind als Bekundungen der eigenen Interessen. Daher geht Verfahrenskritik mit größerem Gewicht in das Entscheidungskalkül der Wähler ein, und es ist kein Zufall, daß Mediationsverfahren, die Legitimität über prozedurale Vorschriften zu sichern suchen, häufig in politisch dominierten Bereichen angewendet werden.

Wenn mögliche Standortgemeinden in dieser Art nach Gründen suchen, warum die gewählten Verfahren unfair sind und die Deponie nicht bei ihnen gebaut werden sollte, bedeutet dies, daß zusätzliche Information nicht nur die Akzeptanz für den *Kooperativen Diskurs*, sondern auch für jede andere Regel der Standortwahl schwächt. Widerspricht ein geplantes Projekt den Interessen der Standortgemeinde, so wird diese in jedem Fall nach Gründen suchen, die gegen die Verwirklichung der Anlage sprechen. Jedes Verfahren der Standortwahl bildet eine gute Quelle für solche Argumente. Daß der *Kooperative Diskurs* bei besser Informierten, die den Bau der Deponie zu verhindern suchen, immer unpopulärer wird, spricht also weder für noch gegen ihn. Dieses Schicksal teilt er mit allen anderen Verfahren.

Zwei Bedingungen für die relative Akzeptanz von Verfahren über die Zeit scheinen uns besonders wichtig: Verfahren können sich zum einen dadurch auszeichnen, daß sie ex ante besonders positiv gesehen werden. Sie behalten ceteris paribus über die gesamte Dauer bis hin zum Entscheidungszeitpunkt ein höheres Maß an Akzeptanz, selbst wenn sie im politischen Prozeß zerzaust werden. Zum anderen bewähren sich Verfahren besser, wenn es schwerer fällt, an ihnen prozedurale Kritik zu üben. Wie schneidet der *Kooperative Diskurs* unter diesen beiden Gesichtspunkten ab?

Wie gesehen, genießt das Verfahren eine ausgesprochen hohe ex ante Akzeptanz. Zweifellos zählt dies zu den Stärken des *Kooperativen Diskurses*. Daneben interessiert die Frage, wie resistent der *Kooperative Diskurs* gegenüber neuen Argumenten ist, wie sie im politischen Prozeß gesucht werden. Leider liegen dazu keine Daten vor, und es ist uns auch keine Untersuchung bekannt, welche die Akzeptanz von Diskursverfahren über die Zeit mit anderen Entscheidungsregeln vergleicht. Zu vermuten ist allerdings, daß der *Kooperative*

Diskurs einen Vergleich mit gewissen Verfahren nicht zu scheuen braucht. Wie oben ausgeführt schafft eine Entscheidung im politischen Raum Anreize, nach moralisch verbrämten Argumenten zu suchen. Daher werden Verfahrensaspekte relativ wichtiger. In dieser Hinsicht unterscheidet sich der *Kooperative Diskurs* vorteilhaft von den traditionellen, ausschließlich ingenieurwissenschaftlich bestimmten Regeln der Standortwahl, mißt er doch prozeduralen Fragen und der angemessenen Vertretung der Bevölkerung einiges Gewicht bei.

Schwerer fällt es vorauszusagen, wie sich der *Kooperative Diskurs* im Vergleich zu den traditionellen demokratischen Entscheidungsmechanismen (Regierung, Parlament, Verwaltung) halten wird, wenn die Bürger erst einmal beginnen, nach einem Haken am Diskursprozeß zu suchen. Erstere haben den großen Vorteil, daß sie für eine breite Klasse von Entscheidungssituationen gut akzeptiert sind und daß es besonderer, und besonders gewichtiger Argumente bedarf, um die Legitimität der traditionellen politischen Verfahren in Zweifel zu ziehen. Würden Diskursverfahren neben traditionellen politischen Entscheidungsmechanismen institutionalisiert und zu eigentlichen Fachparlamenten erhoben, schüfe dies aber neue Anreize für gut organisierte Interessen, sich in Diskursen durchzusetzen (vgl. Eichenberger, in diesem Heft). Die Frage der relativen Akzeptanz des *Kooperativen Diskurses* über die Zeit muß an dieser Stelle also offen bleiben.

7. Schlußfolgerungen

Der Vorschlag, schwierige gesellschaftliche Entscheidungen mittels diskursiver Prozesse zu treffen, findet breite Zustimmung. Wer könnte sich dem Charme entziehen, der von der Vorstellung ausgeht, daß mündige Bürger in herrschaftsfreiem Diskurs selbst über ihr Schicksal entscheiden? Diskursverfahren mögen eine Liebe auf den ersten Blick sein. Eine eingehendere Analyse, die auch das institutionelle Umfeld berücksichtigt, zeigt allerdings verschiedene Schwächen.

Das Delegationsproblem, das auftritt, weil nicht alle Betroffenen am Diskurs teilnehmen können, blieb im Fall der Suche nach einer Mülldeponie im Kanton Aargau ungelöst. Wie unsere Umfrage erbrachte, fühlten sich die Schinznacher Bürger, die nicht am *Kooperativen Diskurs* teilgenommen hatten, durch die Bürgerkommissionen nicht sonderlich gut vertreten. Dies mag auch damit zusammenhängen, daß in Schinznach vom ursprünglichen Modell des *Kooperativen Diskurses* abgewichen wurde. Dieses sieht vor, die Bürger, welche die Bewertung der Szenarien vornehmen, zufällig auszuwählen. Im Kanton Aargau erfolgte die Selektion jedoch oft nach parteipolitischen und persönlichen Kriterien. Dies verletzt nicht nur Prinzipien der Diskurstheorie — insbesondere das Postulat der Chancengleichheit für die Teilnahme am Ge-

spräch sowie die egalitäre Position aller Teilnehmer ohne Privilegien (Renn 1994) —, sondern verschärft auch das Prinzipal-Agenten Problem.

Trotz dieses Prinzipal-Agenten Problems verzichteten die nicht am Diskurs Beteiligten darauf, Druck auf ihre Vertreter auszuüben und ihre Interessen in den Prozeß einzubringen. Der Grund für die Untätigkeit der Schinznacher ist darin zu suchen, daß es sie einfach nicht interessierte, wie sich die Bürgerkommissionen entscheiden. Erklärt wird dieses Desinteresse am *Kooperativen Diskurs* durch das direkt-demokratische politische System der Schweiz. Weil die Bürger in der Gemeindeversammlung über Standortfragen befinden, kümmert es sie wenig, welchen Standort die Bürgerkommissionen empfehlen.

In repräsentativ-demokratischen Staaten hingegen fänden Diskurse wohl mehr Beachtung, weil sie eine willkommene Gelegenheit bieten, lokale Präferenzen auszudrücken. Dies macht es jedoch gleichzeitig schwieriger, sich in den Bürgerkommissionen zu einigen, weil die lokalen Interessengruppen darauf achten werden, daß ihre Position in der Kommission durchgesetzt wird. Für diese Überlegungen sprechen neueste Erfahrungen mit dem *Kooperativen Diskurs* in Gemeinden des Schwarzwalds, also unter repräsentativ-demokratischen Bedingungen. Weil die Bürgerkommissionen unterschiedliche Lösungen befürworteten, setzte man eine ‚Superkommission‘ ein, welche die Vorschläge bereinigen sollte. Einzelne Bürgerkommissionen weigerten sich jedoch, von ihrer ursprünglichen Position abzuweichen, was einen Konsens unter den Kommissionen unmöglich machte. Diskursverfahren funktionieren also dann am besten (das heißt ein Konsens wird erreicht), wenn sie gesellschaftlich unbedeutend sind.

Für das Verfahren des *Kooperativen Diskurses* spricht, daß es ex ante als äußerst positiv eingestuft wird. Im Vergleich mit anderen realen und hypothetischen Entscheidungsregeln ist nur gerade ein direkt-demokratischer Entscheid der Gemeindeversammlung noch beliebter als ein Standortentscheid mittels Diskursen. Wer gesellschaftlich legitime Entscheidungen herbeiführen will, braucht sich, dies legen unsere Daten nahe, nicht nach einer neuen Liebe umzusehen. Direkt-demokratische Institutionen auf Gemeindeebene genießen breite gesellschaftliche Anerkennung und bieten einen offenen politischen Prozeß, der es auch schlecht organisierten Gruppen ermöglicht, das politische Geschehen mitzugestalten.

Bibliographie

- Becker, G. S. (1983), A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence, in: *Quarterly Journal of Economics* 97, 371–400
 Diemel, P. C. (1991), *Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt*, Opladen
 Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York

- Easterling, D. (1992), Fair Rules for Siting a High-Level Nuclear Waste Repository, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 11, 442–475
- Eichenberger, R./F. Oberholzer-Gee (1996), *Rational Moralists. The Role of Fairness in Democratic Economic Politics*, Mimeo, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der 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, Papers and Proceedings* 84, 338–348
- /F. Oberholzer-Gee (1996), Fair Siting Procedures: An Empirical Analysis of their Importance and Characteristics, in: *Journal of Policy Analysis & Management* 15, 353–376
- / — /R. Eichenberger (1996), The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets, in: *Journal of Political Economy* 104, 193–209
- Gassner, H./B. Holznagel/U. Lahl (1992), *Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*, Bonn
- Hirschman, A. O. (1989), Having Opinions — One of the Elements of Well-Being?, in: *American Economic Review* 79, 75–79
- Hoffmann-Riem, W./E. Schmidt-Assmann (Hrsg.) (1990), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen*, Baden-Baden
- Kirchgässner, G./W. W. Pommerehne (1993), Low-Cost Decisions as a Challenge for Public Choice, in: *Public Choice* 77, 107–115
- Kliemt, H. (1986), The Veil of Insignificance, in: *Europäische Zeitschrift für Politische Ökonomie* 2/3, 333–352
- Kunreuther, H./P. R. Kleindorfer (1986), A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities, in: *American Economic Review. Papers and Proceedings* 76, 295–299
- /P. Portney (1991), Wheel of Fortune: A Lottery/Auction Mechanism for Siting of Noxious Facilities, in: *Journal of Energy Engineering* 117, 125–132
- Linnerooth-Bayer, J./B. Davy/A. Faast/K. Fitzgerald (1994), *Hazardous Waste Cleanup and Facility Siting in Central Europe: The Austrian Case*, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg
- Mitchell, R. C./R. T. Carson (1989), *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, Resources for the Future, Washington
- Oberholzer-Gee, F./I. Bohnet/B. S. Frey (1996), Fairness and Competence in Democratic Decisions, in: *Public Choice*, erscheint demnächst
- /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, Institut für Empirische Wirtschaftsforschung, Universität Zürich
- O'Sullivan, A. (1993), Voluntary Auctions for Noxious Facilities: Incentives to Participate and the Efficiency of Siting Decisions, in: *Journal of Environmental Economics and Management* 25, 12–26

- Rabe, B. G. (1994), *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Brookings Institution, Washington
- Renn, O. (1993), Risikodialog statt Sankt-Florians-Politik, in: *Neue Züricher Zeitung* Nr. 277
- (1994), 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
- /P. Schmid/U. Wilhelm (1994), *Partizipation in der Abfallplanung: Systematische Auswertung von vier Befragungen der Beteiligten*, Mimeo, Zürich
- /T. Webler (1994), *Der kooperative Diskurs: Theorie und praktische Erfahrungen mit einem Deponieprojekt*, Mimeo, Akademie für Technikfolgenabschätzung für Baden-Württemberg, Stuttgart
- / — /H. Kastenholz (1994), *Fairness and Competence in Siting a Landfill: A Case Study from Switzerland*, Mimeo, Akademie für Technikfolgenabschätzung für Baden-Württemberg, Stuttgart
- Tyler, T. R. (1990), *Why People Obey the Law*, New Haven
- Webler, T. (1994), *Experimenting with a New Democratic Instrument in Switzerland: Siting a Landfill in the Eastern Part of Canton Aargau*, Draft Final Report, Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich
- Wright, M./B. Galaway (1989), *Mediation and Criminal Justice*, London
- Young, P. H. (1993), *Equity in Theory and Practice*, Ewing