Katharina Holzinger

Kompensationen in alternativen Konfliktregelungsverfahren*

Abstract: In many cases collectively desirable projects can be carried out only after considerable social conflict because the unequal distribution of burden and benefit from such projects leads to local opposition. From an economic perspective this problem can (and should) be resolved by compensating those who are negatively affected. Using a fictitious example, the author demonstrates that compensation packages will (a) increase the collective welfare, (b) have a positive redistributive effect, and (c) contribute to unblocking negotiation standstills that result from local veto. In actual practice, however, compensation offers will often be rejected by those affected. In order to increase the acceptability of compensation, it is important that all the possibilities to limit and restitute damage be explored before consideration is given to acceptable forms of substitution or compensation. The search for adequate means of substitution and compensation requires the inclusion of all parties affected. Therefore alternative dispute resolution provides an ideal framework for such a process.

1. Einleitung

Im Zusammenhang mit alternativen Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik werden mit dem Begriff Kompensation üblicherweise Ausgleichsmaßnahmen für negativ betroffene Standortnachbarn eines umweltrelevanten Projekts bezeichnet. Die Frage einer Kompensation für Nachteile, die Einzelnen oder Personengruppen aus solchen Projekten entstehen, stellt sich zunachst unabhängig von Mediations- oder anderen alternativen Konfliktregelungsverfahren. Die Problematik als solche entsteht ja aus einer bestimmten Konfliktstruktur heraus: Die Lasten und Nutzen einer öffentlichen oder privaten Allokationsentscheidung sind asymmetrisch verteilt. Erstens ergibt sich daraus ein normatives Problem, nämlich eine Verteilungsungerechtigkeit, die durch Kompensationen beseitigt oder gemildert werden sollte. Zweitens sind diejenigen, die die negativen Folgen dieser Entscheidung zu tragen haben, oft

* Für Hinweise und Korrekturen danke ich Michael Baurmann, Birgitta Rabe und Andreas Ryll.

 © Westdeutscher Verlag, Opladen

in der Lage, sich zu organisieren und effektiven Widerstand zu leisten. Aus einer latenten Verteilungsungerechtigkeit wird dann ein manifester Konflikt für die politische Praxis. Eine Lösung solcher Konflikte kann in verschiedener Weise erfolgen, z.B. durch hierarchisch-bürokratische Verfahren, durch repräsentativ-demokratische Verfahren oder durch Referenden. Die Frage einer Kompensation der Benachteiligten stellt sich in jedem Falle. Alternative Konfliktregelungsverfahren bieten eine Möglichkeit, über Kompensationen zu *verhandeln.* In der deutschsprachigen Literatur zu alternativen Konfliktregelungsverfahren werden dem Thema Kompensation meist einige Sätze, seltener einige Seiten gewidmet. Dabei werden Kompensationen zwiespältig beurteilt. Einerseits wird das Potential von Kompensationen, zu einer faireren Verteilung von Lasten und Nutzen in der Gesellschaft und zu einer besseren Allokation von Ressourcen beizutragen, positiv gewürdigt. Andererseits wird darauf hingewiesen, daß Kompensationen dort bedenklich seien, wo es um Werte, wie Umwelt oder Gesundheit geht (z.B. Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 58ff.; Holtkamp/Stach 1995, 95ff.; Suhr 1990; Renn/Webler 1996).

Ich werde im folgenden einen umweltrelevanten Standortkonflikt als Beispiel benutzen, um daran das positive Potential, aber auch die Probleme von Kompensationen zu demonstrieren (Abschnitt 2). Dabei werde ich mich erstens mit der allokativen Funktion von Kompensationen befassen und zeigen, daß Kompensationen einen Beitrag zur Erhöhung des Gemeinwohls leisten können. Gleichzeitig wird zweitens auch ihre redistrubutive Funktion verdeutlicht (Abschnitt 3). Kompensationen sind ja in erster Linie eine Umverteilungsmaßnahme. Drittens werde ich mich mit der Frage beschäftigen, in welcher Höhe denn nun Betroffene kompensiert werden sollen oder dürfen. Daraus ergibt sich das erste Problem von Kompensationen, nämlich das der strategisch überhöhten Kompensationsforderungen (Abschnitt 5). Im vierten Schritt werde ich auf Mediationsverfahren, oder allgemeiner, auf den Weg der Verhandlungslösung solcher Konflikte zurückkommen. Dabei zeigt sich, daß Kompensationen einen Weg bilden können, aus Verhandlungsblockaden herauszukommen (Abschnitt 5). Fünftens werde ich mich einem zweiten Problem zuwenden, nämlich dem der mangelnden Akzeptanz von Kompensationen (Abschnitt 6). Schließlich werden einige Vorschläge für den Umgang mit dem Akzeptanzproblem im Rahmen von alternativen Konfliktlösungsverfahren gemacht (Abschnitt 7).

2. Flughafenbau als Beispiel eines typischen Umweltkonflikts

Als Beispiel werde ich einen typischen Umweltstandortkonflikt benutzen, nämlich die Planung eines Flughafens. Das Beispiel ist minimalistisch konstruiert,

Tabelle 1
Lasten-Nutzen-Vergleich für drei Standorte

Personengruppe	Anzahl der Personen	Lasten		Nutzen		Nettonutzen Starthausen		Nettonutzen Flughofen		Nettonutzen Mobilstadt	
		p.c.	gesamt	p.c.	gesamt	p.c.	gesamt	p.c.	gesamt	p.c.	gesamt
Starthausen, „Nachbarn"	1.000	50	50.000	20	20.000	**-30**	**-30.000**	10	10.000	10	10.000
Starthausen, „Einwohner"	2.000	10	20.000	20	40.000	10	20.000	10	20.000	10	20.000
Flughofen, „Nachbarn"	1.000	30	30.000	20	20.000	10	10.000	**-10**	**-10.000**	10	10.000
Flughofen, „Einwohner"	2.000	10	20.000	20	40.000	10	20.000	10	20.000	10	20.000
Mobilstadt, „Nachbarn"	20.000	60	1.200.000	20	400.000	10	200.000	10	200.000	**-40**	**-800.000**
Mobilstadt, „Einwohner"	20.000	10	200.000	20	400.000	10	200.000	10	200.000	10	200.000
Rest-Mobilland	54.000	0	0	10	540.000	10	540.000	10	540.000	10	540.000
Gesamt	**100.000**						**960.000**		**980.000**		**0**

Ø

es gibt lediglich die Grundstruktur eines Standortkonflikts wieder und enthält nur die Charakteristika, die man benötigt, um die behaupteten Kompensationsfunktionen zu demonstrieren. Es geht um den Bau eines Flughafens in *Mobilland.* Diese kleine ‚Modellgesellschaft' könnte z.B. ein deutsches Bundesland sein. In Mobilland gibt es drei mögliche Standorte für den Flughafen. *Mobilstadt* ist eine Stadt mit 40.000 Einwohnern. Die Hälfte der Einwohner wären ‚Nachbarn' zum Flughafen, d.h. sie wären durch zusätzliche Lärm- und Verkehrsbelastungen, durch Unfallrisiken sowie sinkende Immobilienpreise beeinträchtigt. Die beiden anderen Standorte sind *Starthausen* und *Flughofen.* Beide Gemeinden haben 3.000 Einwohner; 1.000 davon wären jeweils Standortnachbarn und würden unter der Zusatzbelastung leiden. In Flughofen ist aber die landseitige Anbindung des Flughafens viel günstiger zu bewerkstelligen: Eine schon bestehende Bahn- und Straßentrasse wird ausgebaut und liegt so, daß Flughofen kaum berührt wird. Die Flughofener Nachbarn leiden deshalb nur wenig unter zusätzlicher Verkehrsbelastung. Erbauer und Betreiber des Flughafens sowie die Baukosten sollen der Einfachheit halber vernachlässigt werden.

Tabelle 1 enthält eine fiktive Aufstellung der für alle Betroffenen entstehenden Lasten und Nutzen. Die Annahmen über Kosten und Nutzen sind jeweils pro Kopf und insgesamt für die in unterschiedlicher Weise betroffenen Personengruppen angegeben.[1]

- Jedem Einwohner von Mobilland entsteht durch den Bau des Flughafens ein durchschnittlicher Nutzen von 10, der sich aus der erhöhten Mobilität ergibt.
- Alle Einwohner an den potentiellen Standorten haben darüber hinaus zusätzlichen Nutzen: Das Arbeitsplatzangebot erhöht sich, die Kommune wird reicher, schöner, usw. Der Zusatznutzen pro Kopf für die Einwohner der Standortkommunen wird deshalb mit 20 angenommen.
- Für die nicht standortbetroffenen Mobilländer ergeben sich durch den Flughafen keine zusätzlichen Lasten.
- Die ‚Einwohner'[2] an den drei Standorten leiden in geringem Ausmaß unter den Belastungen, die Lasten sind dann 10 pro Kopf. Für die unmittelbaren Nachbarn in Starthausen sind die Kosten pro Kopf 50, in Flughofen wegen der geringeren Verkehrsbelastung nur 30, in Mobilstadt dagegen sogar 60, denn der Schaden durch zusätzlichen Verkehr, Lärm und Absturzrisiko ist hier sehr hoch.

---

[1] Die verwendeten Zahlen sind so gewählt, daß man sie einfach rechnen kann. Auf die absolute Höhe der Zahlen kommt es für die Argumentation nicht an, sondern nur auf die Relationen.

[2] In den folgenden Tabellen werden mit ‚Einwohner' stets diejenigen Einwohner der Standortkommunen bezeichnet, die nicht unmittelbare ‚Nachbarn' des Flughafens sind.

- In den letzten drei Spalten wird für die drei potentiellen Standorte der Nettonutzen berechnet, der entsteht, falls der Flughafen tatsächlich bei ihnen angesiedelt wird. Alle anderen Personengruppen sind dann jeweils als ‚Einwohner' Mobillands zu betrachten, erzielen also einen Nettonutzen von 10 pro Person. Der Nettogesamtnutzen beträgt 0 für Mobilstadt, 960.000 für Starthausen und 980.000 für Flughofen.

Ein staatliches Entscheidungzentrum, das (a) gemeinwohlorientiert handelt, (b) über alle Informationen zu allen Kosten und Nutzen verfügt, (c) seine Entscheidungen auch durchsetzen kann, würde in dieser Situation für den Standort Flughofen entscheiden, weil dort der höchste Gesamtnutzen verwirklicht wird. Eine wohlmeinende, allwissende und allmächtige Diktatrix würde so – im Rahmen dieses Beispiels – das Gemeinwohl maximieren. Auf keinen Fall würde der Flughafen in Mobilstadt gebaut, wo gegenüber dem *status quo*, dem Zustand ohne Flughafen, gar kein Zusatznutzen erzielt würde. Ist das Entscheidungszentrum aber nicht allwissend, könnte es bei hierarchischer Entscheidung durchaus passieren, daß der Flughafen in Starthausen gebaut wird, weil man sich bei der Kosten-Nutzen-Analyse verschätzt hat. Oder die Diktatrix handelt nicht rein gemeinwohlorientiert, sondern auch eigennützig. Wenn sie dann in der unmittelbaren Nachbarschaft des Standortes in Flughofen wohnt, dann könnte es ebenfalls sein, daß sie sich für Starthausen entscheidet. Auch wenn das Entscheidungszentrum nicht allmächtig ist, wie das bei der indirekten demokratischen Legitimation von Exekutiven i.d.R. der Fall ist, wird das Ergebnis nicht unbedingt Flughofen heißen. Denn die jeweils direkt betroffenen Nachbarn werden sich wehren.

Heftiger Widerstand seitens der Bevölkerung muß von nicht allmächtigen, gewählten Politikern berücksichtigt werden. Dabei fallen die 20.000 Mobilstädter Betroffenen vermutlich mehr ins Gewicht als die 1.000 Flughofener oder Starthausener. Da aber der Widerstand und sein Einfluß auf das Entscheidungszentrum vielfältig sein kann, läßt sich das Ergebnis nicht voraussagen.

Welches Ergebnis wäre zu erwarten, wenn die Einwohner Mobillands über Bau und Standort des Flughafens abstimmen? Angenommen, alle Einwohner Mobillands sind stimmberechtigte Wähler, sie verfügen über alle relevanten Informationen und sie orientieren sich bei der Stimmabgabe am Gemeinwohl. Dann würden die Mobilländer für den Bau des Flughafens am Standort Flughofen stimmen, denn dort ist der gesellschaftliche Zusatznutzen am höchsten. Durchsetzungsprobleme entstehen keine. Verfügen die Bürger nicht über die richtigen Informationen, könnte – wie bei der hierarchischen Entscheidung – auch ein anderes Ergebnis zustandekommen. Verhalten sich die Wähler eigennützig, hängt das Ergebnis der Abstimmung davon ab, welche Personengruppe über welche Frage abstimmt, wieviele Bürger jeweils von den Kosten bzw. dem Nutzen des Flughafens betroffen sind und welche Abstimmmungs-

regeln angewendet werden. Stimmen in unserem Beispiel alle Mobilländer mit einfacher Mehrheit über den Bau des Flughafens ab, so wird das Votum für den Flughafen ausfallen, da nur 22.000 von 100.000 Wählern potentiell negativ betroffen sind. Ließe man dagegen die Standortkommunen abstimmen, so ergibt sich in Starthausen und in Flughofen ein Votum für den Flughafen, in Mobilstadt ein Patt. Wären jedoch – anders als im Beispiel – in einer Kommune die negativ Betroffenen in der Mehrheit, wird unter diesen Bedingungen der Flughafen am Standort abgelehnt – unabhängig von seiner gesamtgesellschaftlichen Wünschbarkeit oder einer relativen Überlegenheit unter Wohlfahrtsgesichtspunkten.

Nach dem von Olson (1969) formulierten Prinzip der ‚fiskalischen Äquivalenz' sollten jedoch alle durch eine Politik oder ein Projekt positiv und negativ Betroffenen auch in die Entscheidung einbezogen werden. Sinnvoller erscheint es deshalb, auch über den Standort *alle* Einwohner Mobillands abstimmen zu lassen. Im Beispiel würde sich dann bei binärer Abstimmung über jeden der drei Standorte in jedem Fall ein positives Votum ergeben: bei Flughofen und Starthausen mit je 1.000, bei Mobilstadt mit 20.000 Gegenstimmen. Eine Entscheidung für einen der Standorte ließe sich so nicht treffen. Auch wenn bei anderer Lasten- und Nutzenverteilung als im Beispiel einzelne Standorte abgelehnt würden, ist bei gleichzeitiger binärer Abstimmung ein eindeutiges Ergebnis nicht zu erwarten. Ein Modus der Abstimmung über die Auswahl zwischen mehr als zwei Standorten könnte die relative Mehrheit der abgegeben Stimmen sein. In unserem Beispiel ließe sich aber auch unter diesen Bedingungen nicht zwischen Starthausen und Flughofen entscheiden. Daß ein Referendum zu einer wohlfahrtsmaximierenden Entscheidung führt, ist ebenfalls nicht zu erwarten, da in die Abstimmung lediglich die Zahl der negativ oder positiv Betroffenen eingeht, nicht aber das Ausmaß ihrer Betroffenheit. Eine kleine Zahl negativ Betroffener kann mühelos überstimmt werden, auch wenn der Schaden bei ihnen so groß ist, daß das Projekt gesamtgesellschaftlich zu einer negativen Bilanz führt.

Wenn die drei Voraussetzungen des wohlmeinenden, allwisssenden und allmächtigen Entscheidungszentrums nicht erfüllt sind, ist also nicht davon auszugehen, daß die hierarchische Entscheidung notwendig so getroffen wird, daß das Gemeinwohl optimiert wird. Dasselbe gilt bei einer direkten Abstimmung der Bürger. Doch selbst im Fall der idealen Diktatrix (oder der idealen Bürger) und der Entscheidung für Flughofen bleibt ein Problem bestehen: Es wird eine Entscheidung getroffen, die für die Allgemeinheit wünschenswert und ein Gewinn ist, deren Kosten aber überproportional von den Standortnachbarn in Flughofen getragen werden. Den Flughofener Nachbarn werden „hoheitlich-einseitige Opfer" aufgenötigt (Suhr 1990, 118) und es frägt sich, ob dies unter Verteilungs- bzw. Gerechtigkeitsgesichtspunkten gerechtfertigt oder wünschenswert ist. Dieses – normative – Problem besteht in jedem Fall,

Tabelle 2
Nettonutzen-Vergleich mit Kompensation

Personengruppe	Anzahl der Personen	Nettonutzen pro Kopf ohne und mit Kompensation								kein Flughafen	
		Starthausen		Flughofen		Mobilstadt					
		ohne	mit	ohne	mit	ohne	mit (1)	mit (2)			
Starthausen, „Nachbarn“	1.000	-30	9,6	10	9,8	10	0	-2,5		0	
Starthausen, „Einwohner“	2.000	10	9,6	10	9,8	10	0	-2,5		0	
Flughofen, „Nachbarn“	1.000	10	9,6	-10	9,8	10	0	-2,5		0	
Flughofen, „Einwohner“	2.000	10	9,6	10	9,8	10	0	-2,5		0	
Mobilstadt, „Nachbarn“	20.000	10	9,6	10	9,8	-40	0	10,0		0	
Mobilstadt, „Einwohner“	20.000	10	9,6	10	9,8	10	0	-2,5		0	
Rest-Mobilland	54.000	10	9,6	10	9,8	10	0	-2,5	Ø	0	Ø

also auch dann, wenn ein Entscheidungsträger, der realistischerweise die drei Voraussetzungen nicht erfüllt, sich für nicht gemeinwohlmaximierende Lösungen entscheidet. Dann haben wir die Situation, daß die Vorhaben „nur noch dem Schein und Anspruch nach der ‚Verwirklichung' des ‚Gemeinwohls' dienen, während tatsächlich das Wohlfahrtsoptimum verfehlt wird und womöglich sogar Wohlfahrtsverluste erwirtschaftet werden, die unter der Ideologie von ‚demokratischen Entscheidungen' und des staatlichen ‚Gemeinwohls' bei den Letztbetroffenen willkürlich privatisiert werden" (Suhr 1990, 119).

3. Die allokative und redistributive Funktion von Kompensationen

Die angesprochene Gerechtigkeitsproblematik läßt sich nur mithilfe einer Umverteilungsmaßnahme lösen, durch Kompensation der ‚willkürlich Letztbetroffenen'. In Tabelle 2 wird demonstriert, welche Wirkungen eine geeignete Kompensationsmaßnahme auf die Allokationsentscheidung und die Verteilung der Lasten und Nutzen hat. Tabelle 2 gibt für jede betroffene Personengruppe und für jeden der drei Standorte den Nettonutzen pro Kopf *ohne* und *mit* Kompensation wieder. Der Nettonutzen ohne Kompensation ist aus Tabelle 1 übernommen. Er beträgt -30 für die Starthausener, -10 für die Flughofener und -40 für die Mobilstädter Standortnachbarn (die Verlierer) und 10 für jeweils alle anderen (die Gewinner). Wird der *status quo* beibehalten, also kein Flughafen gebaut, haben alle Gruppen einen Nutzen von 0.

In der Tabelle wurde beispielhaft eine Kompensationsmaßnahme durchgeführt, die darauf hinausläuft, daß die Standortnachbarn am Nutzen des neuen Flughafens in der gleichen Höhe partizipieren sollen wie alle anderen Einwohner Mobillands. Es wurde also eine Gleichverteilung des durch die neue Anlage entstehenden gesellschaftlichen Zusatznutzens vorgenommen. Damit ergibt sich in Starthausen ein Zusatznutzen pro Kopf von 9,6, in Flughofen von 9,8 und in Mobilstadt von 0. Beim Standort Starthausen müßten die Gewinner je 0,4 Punkte abgeben, um die Verlierer zu kompensieren, beim Standort Flughofen dagegen nur 0,2. Bei Mobilstadt entsteht kein gesamtgesellschaftlicher Nutzen; die Kompensation der Nachteile der Verlierer würde den gesamten Zusatznutzen der Gewinner aufzehren. Für Mobilstadt wurde ein zweites Kompensationsmodell gerechnet. Die Standortnachbarn könnten ja anstelle des reinen Nachteilsausgleichs zur Kompensation auch einen Nutzen pro Kopf von 10 beanspruchen, ebenso wie alle anderen Mobilländer. Wenn die Mobilländer diese Kompensation leisten sollten, kämen sie in die Verlustzone ($-2,5$ pro Person). Eine solche Lösung wäre nach dem Pareto-Kriterium eine Verschlechterung. Bei allen drei Standorten bedeutet der Flughafenbau ohne Kompensation für die meisten Mobilländer eine Besserstellung gegenüber dem

status quo, für die Standortnachbarn aber eine Schlechterstellung. Mit Kompensation sind die Standorte Flughofen und Starthausen pareto-besser als der *status quo*, denn alle Mobilländer werden dabei bessergestellt. Mobilstadt ist nach dem Pareto-Kriterium mit dem *status quo* gleichwertig. Vergleicht man die Standorte Flughofen und Starthausen miteinander, so wird bei der Wahl von Flughofen gegenüber Starthausen jede Gruppe bessergestellt. Mit anderen Worten, nach Durchführung der Kompensation stellt Flughofen für jede Gruppe die beste Lösung dar.

Die Kompensationsmaßnahme hat also dazu geführt, daß jeder Einzelne aus Eigeninteresse die Lösung anstrebt, die die gesellschaftliche Wohlfahrt[3] maximiert. Individuelle und kollektive Interessen fallen jetzt zusammen. Eine Verhandlung der betroffenen Gruppen über die Wahl des Standortes mit der Möglichkeit der gegenseitigen Kompensation würde deshalb zur Wahl des wohlfahrtsmaximierenden Standortes führen. Diese wünschenswerte allokative Funktion der Kompensation bei Standortkonflikten wurde bereits von O'Hare (1977) gezeigt. Wegen der Identität von individuellem und kollektivem Interesse würde sich bei dieser Lösung auch kein Durchsetzungsproblem ergeben. Über eine entsprechende Kompensationsmaßnahme könnte aber auch auf hierarchischem Wege entschieden werden. Dabei muß dann allerdings vorausgesetzt werden, daß der Diktator sich am Gemeinwohl orientiert und daß er über vollständige und richtige Informationen über die Lasten und Nutzen des Projekts für alle Personengruppen an allen Standorten verfügt. Bei einer direkten Abstimmung wäre eine adäquate Kompensationsmaßnahme ebenfalls schwer zu bewerkstelligen. Es ist zwar grundsätzlich denkbar, daß über einen entsprechenden Lösungsvorschlag mit Kompensation abgestimmt wird. Das setzt jedoch voraus, daß es jemand gibt, der über alle notwendigen Informationen verfügt und das Recht besitzt, den Abstimmungsvorschlag zu formulieren.

Gleichzeitig wurde mit der Kompensation ein Abbau der Ungerechtigkeit erreicht, die daher rührte, daß die zufälligen Standortnachbarn die Kosten des für alle anderen Mobilländer gewinnbringenden Flughafenbaus tragen müssen. Lasten und Nutzen der neuen Anlage sind nun gleich verteilt. Die redistributive Funktion von Kompensationen impliziert ein höheres Maß an Gerechtigkeit. Damit soll nicht grundsätzlich Gleichverteilung mit Gerechtigkeit gleichgesetzt werden. Doch gibt es in unserem Beispiel keinen Grund, warum eine Personengruppe *per se* in höherem Ausmaß in den Genuß des Nutzens des Flughafens kommen, oder in höherem Ausmaß an den Kosten beteiligt werden sollte.

Daß bei einer Kompensationsmaßnahme Gleichverteilung des Gesamtnut-

---

[3] Gesellschaftliche Wohlfahrt wird hier stets im Sinne des Kaldor-Kriteriums verstanden: Das Wohlfahrtsmaximum realisiert das Projekt, das den höchsten kollektiven Nutzen erzeugt.

zens erreicht wird, wäre auf dem Verhandlungsweg allerdings keineswegs selbstverständlich. Bei hierarchischer Entscheidung könnte – ähnlich wie in der Tabelle 2 – ein solches Ergebnis angestrebt werden. Man könnte aber auch beispielsweise lediglich den Schaden der Flughofener Nachbarn ausgleichen, so daß diese auf einen Nettonutzen von 0 pro Person kommen. Dann ginge ein größerer Anteil des Gesamtnutzens des Flughafens an die restlichen Mobilländer. Bei Verhandlungen verfügen zwar die einzelnen Gruppen über die Informationen zu ihren eigenen Kosten und Nutzen, können jedoch über die Kosten und Nutzen der Gegenseite nur Vermutungen anstellen. Deshalb besteht beim Verhandeln immer die Gefahr, daß strategisch überhöhte Kompensationsforderungen gestellt werden.

4. Strategisch überhöhte Kompensationsforderungen

Zur Illustration des Problems der Nutzenaufteilung und von strategischen Kompensationsforderungen soll im folgenden von der Annahme ausgegangen werden, daß die potentiellen Standortkommunen und Mobilland über die Wahl des Standorts und die Kompensation verhandeln (eine ähnliche Darstelllung des Problems findet sich bei Raiffa 1982, 310ff.). In Tabelle 3 wurden noch zwei weitere Standortkommunen aufgenommen, *Flatterdorf* und *Landeberg*. In der ersten Spalte sind der Nettoschaden oder Nettonutzen für jede Kommune insgesamt angegeben. Standortnachbarn und die anderen Einwohner werden jetzt zusammengefaßt. Rest-Mobilland kommt als Standort nicht in Frage. Die fünf möglichen Standortkommunen stellen Kompensationsforderungen für den Fall, daß der Flughafen zu ihnen kommt. Sie werden nur dann bereit sein, selbst der Flughafenstandort zu werden, wenn sie dadurch nicht schlechter gestellt werden, d.h. wenn ihr Schaden mindestens auf 0 ausgeglichen wird. Diese minimale Kompensationsforderung ist für jede Kommune in der zweiten Spalte angegeben.

Warum aber sollten die Kommunen nicht noch mehr fordern? So könnten sie jene Kompensationsforderungen stellen, die in der mit „Beispiel" bezeichneten Spalte eingetragen sind. Diese Forderungen ergeben sich aus folgender Logik: Starthausen könnte argumentieren, daß jeder Mobilländer mindestens einen Nutzen von 10 vom neuen Flughafen erwarten kann.[4] Warum sollten diesen Nutzen nicht auch die Starthausener erhalten? Starthausen möchte deshalb einen Gesamtnutzen von 10 × 3.000 Einwohner = 30.000 erzielen. Dazu kommt der Ausgleich des Nettoschadens von 10.000, die Kompensationsforderung beträgt also jetzt 40.000. In der vierten Spalte ist die maximale

[4] Die Zahl könnte auch anders lauten, denn Starthausen kann über den Nutzen der anderen Mobilländer nur Vermutungen anstellen.

Tabelle 3
Kompensationsforderungen und Kompensationsbereitschaft

Kommune	Nettoschaden (-nutzen) gesamt	Kompensationsforderung minimal	Kompensationsforderung Beispiel	maximale Kompensationsbereitschaft*	Kompensationsergebnis „Überschuß-gleichverteilung p.c."	Kompensationsergebnis „Überschuß-halbierung"
Starthausen	-10.000	10.000	40.000	30.000	30.300	?
Flughofen	10.000	0	20.000	30.000	20.000	510.000
Mobilstadt	-600.000	600.000	1.000.000	400.000	404.000	?
Flatterdorf	-40.000	40.000	60.000	20.000	20.200	?
Landeberg	-30.000	30.000	50.000	20.000	20.200	?
(Mobilland)	500.000	—	—	500.000	505.000	(490.000)

*Nutzen pro Einwohner: 10

Kompensationsbereitschaft angegeben. Sie ergibt sich aus dem Nutzen, den eine Gemeinde erzielt, wenn sie selbst nicht Standort wird. Dieser beträgt stets 10 multipliziert mit der Zahl der Einwohner; für Starthausen also 30.000. Die gesamte maximale Kompensationsbereitschaft und d.h. der erzielbare Bruttogesamtnutzen beträgt 1 Million.

Angenommen, die Kommunen stellen die in der Spalte „Beispiel" angegebenen Kompensationsforderungen. Welche Kommune sollte nun Standort werden? Es liegt nahe, Flughofen zu wählen, da Flughofen die niedrigste Kompensationsforderung stellt. Der nach Abzug der Kompensation zu verteilende Restnutzen ist hier am größten. In der nächsten Spalte wurde die Kompensation auf dieser Basis vorgenommen. Flughofen erhält 20.000 und der Restnutzen von 980.000 wurde auf die anderen vier Kommunen und auf Restmobilland pro Person verteilt. Dabei zeigt sich, daß Flughofen pro Kopf immer noch schlecht wegkommt: Die gleich große Gemeinde Starthausen hat dann vom Flughafen einen Nutzen von 30.300, Flughofen nur 20.000. Die Flughofener könnten in der Verhandlung natürlich auch etwas forscher auftreten. So könnten sie etwa fordern, daß sie zum Ausgleich der Nachteile zunächst 20.000 erhalten, daß aber dann der Überschuß von 980.000 zwischen den Standortgebern (Flughofen) und den Standortnutzern (Rest-Mobilland) halbiert wird. Dann bekäme Flughofen 20.000 plus 490.000 = 510.000, die restlichen 490.000 könnten sich die anderen Einwohner aufteilen. Diese Forderung könnte aber von jeder anderen potentiellen Standortgemeinde außer Mobilstadt unterboten werden. Möglicherweise käme dann eine Kommune zum Zuge, die unter Wohlfahrtsgesichtspunkten nicht gewählt werden sollte. Diese beispielhaften Überlegungen zeigen, daß es sehr viele Möglichkeiten der Gewinnaufteilung gibt.

Im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens oder bei hierarchischer Koordination könnte zwar grundsätzlich eine Regel für die Nutzenaufteilung festgelegt werden. Beispielsweise könnte bestimmt werden, daß erstens jene Kommune gewählt wird, deren Schaden am niedrigsten liegt und daß zweitens eine gleichmäßige Verteilung des Gesamtnutzens angestrebt werden soll. Dies ist aber nur sinnvoll und möglich, wenn über die Kosten und Nutzen des Projekts für jede Kommune vollständige Information besteht. Wenn das nicht der Fall ist, muß die Kompensationsforderung als Maß für den Schaden, der einer Kommune entsteht, herangezogen werden. Dann aber haben alle Kommunen den Anreiz, von vornherein eine überhöhte Kompensationsforderung zu stellen.

Für den Umgang mit strategisch überhöhten Kompensationsforderungen gibt es die theoretische Lösung der Auktion: Nach dem Modell einer *reversed dutch auction* (vgl. O'Hare 1977, 438ff.) würde Mobilland den Flughafen ausschreiben und die Standortkommunen würden Kompensationsforderungen einreichen. Diejenige Kommune, die die niedrigste Forderung stellt, wird zum

Standort. Sie erhält aber dafür eine höhere Kompensation, als sie gefordert hat, nämlich soviel, wie die zweitniedrigste Forderung betrug (Auktionen dieses Typs nennt man holländische Auktion). Auf diese Weise wird der Anreiz zu überhöhten Forderungen eliminiert. Die holländische Auktion ist ein sogenannter wahrheitsdominanter Mechanismus. Ein ähnliches Modell ist die von Kunreuther und Kleindorfer (1986) entwickelte *low-bid-auction.* Dabei gibt jede von N potentiellen Standortkommunen an, gegen welche Kompensation sie bereit wäre, den Flughafen zu akzeptieren. Mit dieser Forderung verpflichtet sich die Kommune gleichzeitig, den N-ten Teil der eigenen Kompensationsforderung zu bezahlen, falls eine andere Kommune gewählt wird. Die Kommune, die die niedrigste Forderung stellt, wird zum Standort. Mit diesem Mechanismus wird der Anreiz vermindert, eine strategisch überhöhte Kompensationsforderung zu stellen.

Auktionen simulieren den Marktmechanismus, sie funktionieren dann, wenn es mehrere ‚Wettbewerber' um den Standort gibt, wie in unsererm Beispiel die fünf Kommunen. Wenn das Problem aber so gelagert ist, daß ein Standort bereits ausgewählt ist (z.B. weil es aus technischen oder Umweltschutzgründen der einzig mögliche Standort ist) und nun die negativ betroffenen Standortnachbarn Widerstand leisten und kompensiert werden sollen, ist eine Auktion nicht möglich. Unter diesen Umständen kann und sollte aber dennoch zwischen den Nutznießern und den Benachteiligten über Kompensation verhandelt werden.

Die bisherigen Überlegungen haben gezeigt, daß Kompensationen das Potential haben, zur Auswahl des wohlfahrtsmaximierenden Standorts und zu einer gerechteren Verteilung von Lasten und Nutzen umweltrelevanter Projekte beizutragen. Damit diese Ergebnisse erzielt werden können, müssen allerdings eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Ein hierarchisches Entscheidungszentrum muß am Gemeinwohl und am Ziel der Verteilungsgerechtigkeit orientiert sein und über vollständige Information und Durchsetzungsmacht verfügen. Ein Verhandlungssystem setzt weniger voraus, doch stellt sich hier das Problem der strategischen Kompensationsforderungen: Dieses Problem kann nur über den Marktmechanismus so gelöst werden, daß eine gemeinwohlmaximierende Lösung gewährleistet ist. Gerechtigkeit bei der Verteilung des Gesamtnutzens eines Projektes kann weder die Verhandlungs- noch die marktliche Lösung garantieren.

5. Kompensationen als Ausweg aus Verhandlungsblockaden

Im folgenden soll nun eine weitere Funktion von Kompensationen betrachtet werden, die im Zusammenhang mit alternativen Konfliktregelungsverfahren

besonders relevant wird: Kompensationen können auch einen Beitrag dazu leisten, Verhandlungsblockaden zu überwinden. Ausgangspunkt ist eine politische Situation, wie sie vor dem Einsatz alternativer Konfliktregelung typisch ist. Angenommen, Flughofen sei von Politik und Verwaltung als der günstigste Flughafenstandort ausgewählt worden. Die Standortnachbarn leisten nun heftigen Widerstand. Ihre formalen Rechte und politischen Einflußmöglichkeiten und die Medienresonanz addieren sich zu einer effektiven (faktisch-politischen) Vetoposition. In einem Mediationsverfahren[5] soll nun über die Ansiedlung des Flughafens am Standort Flughofen verhandelt werden. In der Mediation vertreten sind die Befürworter des Projekts, das sind alle Mobilländer einschließlich der Einwohner Flughofens, soweit sie nicht unmittelbare Nachbarn sind, und die Gegner des Projekts, das sind die Flughofener Nachbarn.

Für die Darstellung der Verhandlungssituation wird eine übliche graphische Repräsentation (vgl. die Darstellungen bei Sebenius 1983 oder Scharpf 1992) benutzt. An der horizontalen Achse werden der Nutzen bzw. die Lasten des Flughafens für die Projektgegner abgetragen, an der vertikalen Achse Nutzen und Lasten für die Projektbefürworter.[6] Referenzpunkt für die Bewertung ist der *status quo*, am Ursprung ist der Zusatznutzen oder -schaden für Befürworter und Gegner gleich Null. Die Bewertung des Projekts durch Gegner und Befürworter wird durch einen Punkt im Koordinatensystem repräsentiert. In der Praxis wird es so sein, daß nicht alle Punkte im Diagramm realisierbar sind. Ein Projekt kann aus technischen oder ökonomischen Gründen meist nur die eine oder andere Form annehmen, kontinuierliche Teilbarkeit ist nicht gegeben. Besteht die Möglichkeit von Ausgleichszahlungen, können allerdings alle Punkte im Diagramm verwirklicht werden. Alle Punkte im nordöstlichen Quadranten verwirklichen für beide Gruppen einen Nutzenzuwachs durch das Projekt, sind also pareto-besser als die Punkte in den anderen drei Sektoren. Alle Projekte im südwestlichen Quadranten verursachen Schaden für beide Gruppen. Die 45°-Linie zeigt an, welche Lösungen nach dem Kaldor-Kriterium kollektiv wünschenswert sind und welche nicht. Der kleine Kreis links außen wäre z.B. ein Projekt, das für die Befürworter nur geringen Nutzen bringt, für die Gegner aber großen Schaden, so daß ein kollektiver Schaden eintritt. Das Projekt erwirtschaftet also insgesamt einen Wohlfahrtsverlust. Das gilt für alle Punkte links unterhalb der 45°-Linie; alle Punkte rechts oberhalb sind dagegen kollektiv wünschenswert.

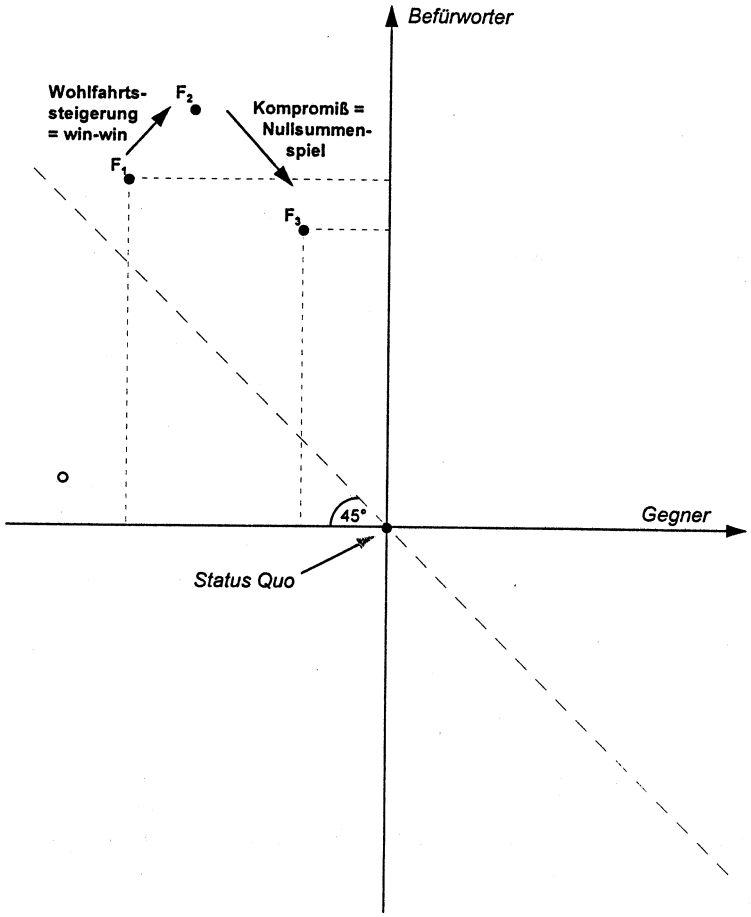
Angenommen, der Punkt F_1 repräsentiert die Kosten und Nutzen des Projekts in Flughofen, so wie sie sich vor der Mediation darstellen. Der Flughafen ist kollektiv wünschenswert, der gesamte Nutzen übersteigt die Kosten. Bei einer reinen Verhandlungslösung – also nicht bei Abstimmung oder hierarchi-

[5] Mediationsverfahren sind Verhandlungsverfahren unter Leitung eines neutralen Dritten, die auf konsensuelle Konfliktlösung zielen.

[6] Da im folgenden u.a. auch Kaldor- und Pareto-Kriterium gegenübergestellt werden, ist interpersoneller Nutzenvergleich impliziert.

schem Entscheiden – werden die Befürworter den Flughafen nicht durchsetzen können, denn die Gegner werden einer Verschlechterung ihres Status nicht zustimmen. Vorausgesetzt ist ja, daß die Gegner über faktische Vetomacht verfügen, daß sie also die Durchführung des Projekts auf politischem oder gerichtlichem Weg verhindern können, oder daß zumindest die Chance dazu besteht. Unter diesen Umständen würde das an sich kollektiv wünschenswerte Projekt nicht realisiert. Wie läßt sich jetzt in einem Mediationsverfahren doch noch eine Realisierung ermöglichen?

Figur 1
Kompensationen zur Überwindung von Verhandlungsblockaden



Im ersten Schritt kann versucht werden, das Projekt zu optimieren. Über den Weg der Informationsbeschaffung, etwa in Form von Gutachten, über Informationsaustausch und Feststellung der jeweiligen Interessenlagen kann versucht werden, doch noch eine Lösung zu finden, bei der beide Seiten gewinnen. Beispielsweise könnte herausgefunden werden, daß eine Veränderung der Trassenführung bei der landseitigen Flughafenanbindung zu einer erheblichen Verringerung der Verkehrsbelastung für die Flughafennachbarn führt und darüber hinaus noch kostengünstiger ist, weil auf die Untertunnelung von Flughofen-Süd verzichtet werden kann. Dieses Ergebnis wäre eine echte win-win-Lösung;[7] und das heißt eine Steigerung der kollektiven Wohlfahrt im Sinne des Pareto-Prinzips. Der Nutzen für die Befürworter steigt, die Kosten für die Gegner nehmen ab, der das Projekt repräsentierende Punkt F verschiebt sich nach rechts oben (F_2). Alle Bewegungen in diese Richtung verwirklichen eine höheres Niveau der Gesamtwohlfahrt; entgegengesetzte Bewegungen ein niedrigeres Niveau.

Weiter läßt sich das Projekt aber nicht optimieren. Die Gegner werden immer noch nicht bereit sein, den Flughafen zu akzeptieren, denn sie stehen sich nach wie vor schlechter als beim *status quo*. Jetzt befinden wir uns in der Situation eines Nullsummenkonflikts.[8] Um die Gegner besser zu stellen, müssen die Befürworter etwas abgeben. Nehmen wir an, es gelingt uns in der Mediation, die Befürworter zu veranlassen, daß weitere Lärmschutzmaßnahmen eingeplant werden, etwa zusätzliche Abschirmungen. Das verringert die Belastungen für die Gegner weiter, F bewegt sich also nach rechts. Die Maßnahmen sind aber teuer und verringern den Nutzen für die Befürworter, F bewegt sich deshalb auch nach unten, nach F_3. Alle Bewegungen entlang der 45°-Linie sind Nullsummenspiele. Dieses Ergebnis ist ein weiterer Erfolg der Mediation, denn es konnte ein Kompromiß gefunden werden, der zu einer Neuverteilung der Kosten und Nutzen führt – und damit zu mehr Gerechtigkeit.

Mehr ist nun aber leider nicht möglich. Es gibt keine technischen oder sonstigen Maßnahmen mehr, die – auch auf Kosten der Befürworter – den Schaden für die Gegner verringern könnten. Da die Gegner sich aber immer noch schlechter stehen als ohne Flughafen, stecken die Beteiligten jetzt in einer Verhandlungssackgasse. Dafür gibt es nur zwei Lösungen. Erstens: Das Projekt wird nicht gebaut, was aber einen kollektiven Nutzenentgang zur Folge hat. Zweitens: Die Gegner erhalten eine Kompensation ihrer Nachteile, so daß sie dem Projekt zustimmen. Wie muß nun eine Kompensationslösung aussehen? Die Kompensation muß für die Gegner einen Nutzen von mindestens a, für

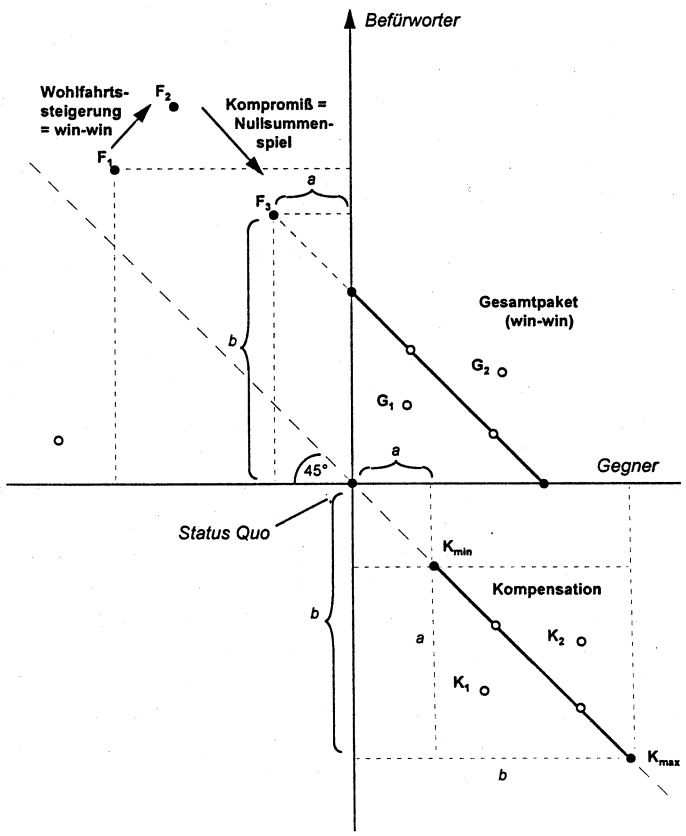
---

[7] Mediationsverfahren nehmen für sich in Anspruch, daß sie zu win-win-Lösungen führen können, also zu Lösungen, bei denen beide Parteien gewinnen (z.B. Susskind/Cruikshank 1987).

[8] Oder allgemeiner: in einer rein kompetitiven Situation. In diesem Beispiel handelt es sich wegen der Linearität der Nutzengrenze tatsächlich um ein Nullsummenspiel.

die Befürworter Kosten von höchstens b beinhalten. Da die Graphik interpersonellen Nutzenvergleich voraussetzt, muß die Kompensation im südöstlichen Quadranten innerhalb des von den gestrichelten Linien begrenzten Quadrats liegen.

Figur 2
Kompensationen zur Überwindung von Verhandlungsblockaden



Stellt man an die Kompensation gleichzeitig die Forderung, daß das Gesamtpaket aus Flughafenprojekt plus Kompensation denselben Gesamtnutzen erbringen soll wie F_3, dann muß die Kompensation auf der 45°-Linie zwischen der Minimalkompensation K_{min} und der Maximalkompensation K_{max} liegen. Wo genau auf dieser Linie die Kompensation liegt, ist theoretisch nicht vorherzusagen.[9] Die Aufteilung des Nutzens wird von Determinanten wie der Ver-

[9] Spieltheoretische Verhandlungsmodelle sagen allerdings doch Lösungen voraus: Im ko-

handlungsstärke, vom strategischen Verhalten und auch von den physischen Möglichkeiten einer Kompensation abhängen. Bei einer monetären Ausgleichszahlung ist im Prinzip jeder Punkt verwirklichbar. Die Kompensation kann jedoch auch in einem anderen Projekt bestehen, das für die Gegner nützlich ist, den Befürwortern aber Kosten verursacht. Ein solches Projekt wird nicht in beliebiger Höhe der Kosten bzw. Nutzen wählbar sein. Wird keine monetäre Ausgleichszahlung angestrebt, sondern ein Koppelgeschäft mit einem zweiten Projekt, wird es außerdem oft nicht möglich sein, daß mit dem Gesamtpaket der gleiche kollektive Nutzen erzielt wird, wie beim ursprünglichen Projekt.

Das Kompensationsprojekt kann, wie K_1 oder K_2, unter- oder oberhalb der 45°-Linie liegen. In der Praxis wird man zufrieden sein, wenn man eine technisch machbare Kompensationsleistung findet, die von beiden Seiten akzeptiert wird. Die Kompensationsleistung selbst liegt im südöstlichen Quadranten, das Gesamtpaket aus Flughafenprojekt plus Kompensation kommt im nordöstlichen Quadranten zu liegen. Das Gesamtpaket erhält man durch Vektoraddition. Um die Figur nicht zu überladen, soll auf die Durchführung der Operation für alle Kompensationsvarianten verzichtet werden (vgl. für eine ausführliche Darstellung von Ausgleichszahlungen und Koppelgeschäften Scharpf 1992). Die entsprechenden Punkte werden lediglich übertragen. Die Pakete auf der Linie erhalten den Gesamtnutzen von F_3, sind gegenüber F_3 also ein Nullsummenspiel. In G_2 wird ein höherer Nutzen verwirklicht, gegenüber F_3 liegt ein Positivsummenspiel vor. G_1 dagegen ist ein Negativsummenspiel, das Koppelgeschäft führt verglichen mit F_3 zu einem kollektiven Verlust. Im Vergleich zum *status quo* sind jedoch alle Gesamtpakete Positivsummenspiele. Außerdem sind alle Pakete gegenüber dem *status quo* win-win-Lösungen: Da sowohl Gegner als auch Befürworter dabei gewinnen, werden beide Seiten zustimmen. Die Situation mit Kompensation ist bei Koppelgeschäften also nicht notwendig nach dem Kaldor-Kriterium, aber jedenfalls nach dem Pareto-Kriterium besser als die Situation ohne Kompensation (F_3). Die Kompensation ermöglicht es, eine Verhandlungsblockade zu überwinden, die eintritt, weil nicht alle Parteien durch das bisherige Verhandlungsergebnis (F_3) besser gestellt werden, als beim *status quo*.

---

operativen Modell von Nash 1950 wird durch ein Symmetrie-Axiom eine ‚faire' Lösung installiert: Sie halbiert bei gleichen Nutzenfunktionen der Spieler den Verhandlungsgewinn. Im strategischen Modell von Rubinstein 1982 wird die Lösung durch die Reihenfolge, in der die Spieler Aufteilungsvorschläge machen können, und durch Faktoren wie Zeitpräferenz oder Verhandlungskosten determiniert.

6. Das Problem der Akzeptanz von Kompensationsleistungen

Die bisherigen Überlegungen bezogen sich nur darauf, welchen Wert die Kompensation annehmen kann oder wird. Worin aber wird, kann oder soll denn nun die Kompensationsleistung bestehen? Am einfachsten wäre eine monetäre Ausgleichszahlung zu bewerkstelligen. Aber würden die Gegner des Flughafenprojekts denn Geld akzeptieren können? Sie machen sich doch Sorgen um Lärm- und Luftbelastung und um Absturzrisiken. Damit sind wir bei einem zweiten Problem von Kompensationsleistungen angelangt: dem Problem der Akzeptanz von Kompensationen, das spätestens dann auftritt, wenn Werte wie Umwelt, Gesundheit und Leben involviert sind.

Die – gerade im deutschsprachigen Raum oft sehr heftige – Ablehnung von Kompensationen im Zusammenhang mit lokal unerwünschten Projekten wird meist moralisch begründet: Kompensationsangebote werden als Bestechungsversuche aufgefaßt oder als verwerflich beurteilt, weil Umwelt- und Gesundheitsbelastungen nicht in Geld oder anderen Leistungen aufgewogen werden *dürften* (z.B. Kunreuther/Easterling 1996, 602; Field/Raiffa/Susskind 1996; Frey, in diesem Heft). Kompensationen werden nicht nur von potentiellen Adressaten zurückgewiesen, sie lösen auch in der Öffentlichkeit Empörung aus (Kunreuther/Easterling 1996). Das Akzeptanzproblem stellt sich am schärfsten, wenn von monetären Kompensationen die Rede ist. Aber auch Sachleistungen als Kompensation – wie etwa das häufig zitierte Schwimmbad – werden oft als illegitim angesehen.

In den USA stoßen Kompensationen im allgemeinen auf geringere Akzeptanzprobleme als in Deutschland. Nieves et al. (1992) untersuchten 21 Fälle in Wisconsin, bei denen es gelang, mit Hilfe von Verhandlungen über Kompensationen Standorte für Abfallbehandlungsanlagen zu finden. In verschiednen Studien konnte gezeigt werden, daß die Akzeptanz von Mülldeponien und Müllverbrennungsanlagen deutlich steigt, wenn Kompensationen angeboten werden (einen Überblick geben Kunreuther/Easterling 1996, 605ff.). Kompensationen erhöhen allerdings auch in den USA dann *nicht* die Akzeptanz, wenn es darum geht, eine Lagerstätte für radioaktive Abfälle in der eigenen Nachbarschaft zu akzeptieren (Kunreuther/Easterling 1996, 607ff.).[10]

Auf der Basis der in der Literatur beschriebenen Fallstudien zu alternativen Konfliktregelungsverfahren in den USA läßt sich grob abschätzen, daß in etwa 15-20% der Fälle mit Kompensationen gearbeitet wurde. So sind beispielsweise in 11 der 50 bei Bingham (1986, Anhang) skizzierten Mediationsverfahren Kompensationsleistungen irgendeiner Art erbracht worden. Für

[10] So ist es zwar in einem Einzelfall in Oak Ridge, Tennessee, gelungen, mit einer Standortkommune eine Kompensationslösung zu vereinbaren. Diese wurde dann aber auf der regionalen und bundesstaatlichen Ebene abgelehnt (Sigmon 1987).

Deutschland dagegen ist mir kein Fall eines Mediationsverfahrens bekannt, in dem – über die gesetzlich vorgeschriebenen Entschädigungen hinaus – explizit eine Kompensationslösung vereinbart worden wäre.

In dem von einer Forschergruppe des Wissenschaftszentrums Berlin beobachteten Mediationsverfahren zum Abfallwirtschaftskonzept des Kreises Neuss (Nordrhein-Westfalen) wurden Kompensationen nicht diskutiert. Zentraler Konflikt in diesem Verfahren war die Frage der Restabfallbehandlungstechnik. Das Mediationsverfahren führte zu dem – nicht konsensuellen – Ergebnis, daß eine Müllverbrennungsanlage gebaut werden solle (eine kurze Darstellung des Verfahrens findet sich in Holzinger 1996). In einer Abschlußbefragung wurden die Teilnehmer nach ihrer Zufriedenheit mit dieser Entscheidung befragt sowie danach, ob sie bestimmte andere Lösungen hätten akzeptieren können. Für drei dieser möglichen Lösungsalternativen sind die Ergebnisse in Tabelle 4 dargestellt. Da es sich nur um eine kleine Zahl von Befragungsteilnehmern handelt, werden die absoluten Zahlen angegeben. Von den 45 Befragten waren 16 zufrieden mit der Entscheidung für die Müllverbrennung, 22 waren nicht zufrieden[11] und 7 kreuzten den mittleren Skalenpunkt an. Von den drei alternativen Lösungen lassen sich zwei als Kompensationsmaßnahmen interpretieren, die dritte verbessert die Rechtsposition der Bürger. Nach monetären Kompensationen wurde nicht gefragt.[12]

Die Ergebnisse zeigen, daß auch nicht-monetäre Kompensationen die Akzeptanz der Müllverbrennunganlage kaum erhöhen konnten. Wer gegen die Müllverbrennung war, akzeptierte sie auch nicht mit Kompensation oder erweiterten Kontrollrechten. Nur eine (bzw. bei den Kontrollrechten zwei) Personen änderten ihre Position. Anders als bei den Ergebnissen von Frey (in diesem Heft) verschlechtert das Kompensationsangebot aber auch nicht wesentlich die Akzeptanz seitens der Befürworter der Verbrennungsanlage. Lediglich diejenigen, die offensichtlich in der Verbrennungsfrage keine entschiedene Position einnahmen, ließen sich durch Kompensationsangebote oder Kontrollrechte zur Zustimmung zur Verbrennungsanlage bewegen.

Andererseits werden Kompensationen für erlittene oder drohende Schäden ja keineswegs grundsätzlich abgelehnt. Das zeigen Risikolöhne oder die gängige Entschädigungspraxis durch die Rechtsprechung oder durch Versicherungen. Die Entschädigungspraxis stößt auf breite Akzeptanz, das Kompensationsmodell aber auf Ablehnung. Die Unterschiede zwischen beiden spielen also offenbar eine Rolle für die Akzeptanz. Worin bestehen aber die Unterschiede zwischen diesem (rechtlichen) Entschädigungsmodell und dem (ökonomi-

[11] In der Abschlußbefragung waren die Verbrennungsgegner deutlich überrepräsentiert. Die Ergebnisse aller schriftlichen Befragungen zum Neusser Verfahren finden sich in Pfingsten/Fietkau 1995.

[12] Da die Kompensationsproblematik nicht zu den Fragestellungen des Forschungsprojekts gehörte, sind die in Tabelle 4 präsentierten Daten ein Nebenprodukt mit entsprechend begrenzter Aussagefähigkeit.

schen) Kompensationsmodell im Zusammenhang mit unerwünschten Ansiedlungsprojekten?

Das Entschädigungsmodell geht von einem bereits eingetretenen, dem Geschädigten durch Dritte aufgezwungenen Schaden aus. Der Verursacher hat schuldhaft oder fahrlässig, also illegitim gehandelt. Der Schadensausgleich soll den *status quo ante* zumindest wertmäßig wiederherstellen. Es liegt ein objektiver Wertbegriff zugrunde, der Wert des verlorenen Gutes wird durch Dritte festgestellt, die sich an Marktwerten o.ä. orientieren. Bei vielen betroffenen Gütern ergeben sich allerdings beträchtliche Meßprobleme (z.B. bei Schmerzensgeldern). Ziel ist die Wiederherstellung von Gerechtigkeit durch Ausgleich der Folgen unrechtmäßigen Handelns. Daneben hat die Entschädigungspflicht eine Lenkungsfunktion: Sie soll potentielle Verursacher abschrecken und so den Schadenseintritt verhindern. Das Entschädigungskonzept geht außerdem von einem Vorrang der Restitution vor anderen Formen des Schadensausgleichs aus (dazu Goodin 1995, 163f.).

Tabelle 4
Bereitschaft zur Akzeptanz von Kompensationsmaßnahmen durch Teilnehmer am Neusser Mediationsverfahren (N=45)

Die Befragungsteilnehmer sind mit der Entscheidung für die Müllverbrennung Die Maßnahme könnten akzeptieren	zufrieden 16	weder/noch 7	unzufrieden 22
Müllverbrennung plus Kompensation am Ort (Naturschutzgebiet)			
ja	13	5	1
nein	1	1	19
missing data	2	1	2
Müllverbrennung plus verstärkte Abfallvermeidungmaßnahmen			
ja	13	6	1
nein	2	0	19
missing data	1	1	2
Müllverbrennung plus geregelte Kontrollrechte für die Bürger			
ja	14	6	2
nein	1	0	18
missing data	1	1	2

Das bisher hier verwendete ökonomische Kompensationsmodell folgt dagegen dem Konzept des freiwilligen Tauschs und richtet sich insofern auf noch nicht eingetretene Nachteile. Die Legitimität des Tauschs ist dabei vorausgesetzt: Legitim ist ein Projekt, das Nachteile für einige mit sich bringt, genau dann, wenn man aus seinem Gesamtnutzen die Benachteiligten kompensieren kann (Kaldor-Prinzip). Die Höhe der zu leistenden Kompensation liegt irgendwo zwischen der minimalen Kompensationsforderung der Geschädigten und der maximalen Kompensationsbereitschaft der Verursacher. Der zugrundeliegende Wertbegriff ist subjektiv, woraus sich das Problem strategisch verzerrter Wertangaben ergibt. Ziel der Kompensation ist nur in zweiter Linie Verteilungsgerechtigkeit: Der Nettonutzen soll zwischen Nutznießern und Geschädigten aufgeteilt werden, wobei aber keine Aufteilungsregel vorgegeben wird. Die Kompensation kann also über den reinen Schadensausgleich hinausgehen, muß aber nicht. Primär ist die Lenkungsfunktion: Die Kompensation soll die Realisierung kollektiv wünschenswerter Projekte ermöglichen und – durch die Internalisierung externer Kosten beim Verursacher – die nicht wünschenswerten ausschließen. Das Kompensationskonzept interessiert sich nicht für die Art der Kompensation, es zielt auf rein wertmäßigen Ausgleich.

Akzeptiert wird also der Ausgleich eines bereits eingetretenen und durch unrechtmäßiges Handeln oktroyierten Schadens. Entschädigung wird als legitim betrachtet, wenn der Schaden auf illegitimes Handeln zurückzuführen ist. Nicht akzeptiert wird dagegen die Kompensation eines freiwillig zu übernehmenden zukünftigen Nachteils. Die Legitimität eines Projekts unter Wohlfahrtsgesichtspunkten reicht offensichtlich nicht aus, um Kompensationen akzeptabel zu machen. Da das Entschädigungsmodell vertrauter ist als das Kompensationsmodell, werden bei Kompensationsangeboten möglicherweise die Implikationen des Entschädigungskonzepts abgerufen: Man liest sie als Hinweis auf die Illegitimität des den Schaden verursachenden Handelns. Das Entschädigungsmodell dürfte auch deshalb akzeptabler sein, weil es mit seinem an Objektivität orientierten Wertbegriff weniger Raum für strategisches Handelns läßt (oder zu lassen scheint). Und schließlich berücksichtigt es die Art des Schadens, während das Kompensationskonzept nur auf dessen Wert sieht. Das könnte heißen, daß eine an Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands orientierte Gerechtigkeitsidee einer rein wertbezogenen Gerechtigkeitsvorstellung vorgezogen wird – selbst wenn der Wert der Kompensation den Wert des Schadens übersteigt. Das heißt, der Schadensausgleich muß auf größtmögliche (und nicht nur wertmäßige) Äquivalenz mit dem verlorenen Gut zielen, um als legitim empfunden zu werden. Normativ wird diese Position von Goodin (1995, 160ff.) formuliert.

Die bisherige Forschung zu den Gründen der mangelnden Akzeptanz von (insbesondere monetären) Kompensationen im Zusammenhang mit Ansiedlungsprojekten ergibt kein einheitliches Bild. In der Literatur werden eine

Reihe verschiedener Hypothesen formuliert: Erstens wird häufig argumentiert, daß in den Augen der Betroffenen Umwelt- und Gesundheitsschäden oder -risiken nicht in Geld aufgewogen werden können (so z.B. Field/Raiffa/Susskind 1996). Diese Hypothese kann jedoch keine generelle Gültigkeit beanspruchen, da bei körperlichen Verletzungen und Gesundheitsschäden Schadensersatz und Schmerzensgelder in der Regel ohne Vorbehalte akzeptiert werden. Allerdings handelt es sich hier um bereits eingetretene Schäden. Geld wird akzeptiert, nicht als ein vollgültiger Ersatz, sondern als (oft nur symbolischer) Beitrag zur Wiedergutmachung. Im Fall unerwünschter Ansiedlungsprojekte liegen die Schäden dagegen in der Zukunft.

Eine zweite Hypothese bezieht sich auf die Art des Projekts, das die zu kompensierenden Nachteile verursacht. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Akzeptanz von Kompensationen in den USA – nur bei hochgefährlichen Anlagen wie nuklearen Lagerstätten werden Kompensationen abgelehnt – ziehen Kunreuther/Easterling (1996, 608ff.) den Schluß, daß Kompensationen dann keine Wirkung zeigen, wenn das Ansiedlungsprojekt selbst als illegitim empfunden wird. Die Einschätzung eines Projekts als illegitim könne dabei verschiedene Gründe haben, z.B. daß die Umwelt- und Gesundheitsrisiken als extrem hoch eingeschätzt werden, daß Risiken auf zukünftige Generationen verlagert werden, oder daß das Rechtsempfinden der Betroffenen verletzt wird. Beide Hypothesen deuten darauf hin, daß die Art des Schadens etwas mit der Bereitschaft zur Akzeptanz eines Kompensationsangebots zu tun hat.

Ein dritter häufig formulierter Grund für die mangelnde Akzeptanz ist, daß Kompensationsangebote als Bestechung aufgefaßt werden (z.B. Kunreuther/Easterling 1966, 602; Field/Raiffa/Susskind 1996, 159; Kleindorfer 1986, 203). Die Wahrnehmung als Bestechung impliziert Normwidrigkeit: Wenn jemand bestochen wird, soll er durch das Angebot von Vorteilen zu einer Handlung veranlaßt werden, die er andernfalls nicht unternehmen sollte bzw. dürfte. Der Begünstigte und der Bestochene verschaffen sich *unrechtmäßigerweise* Vorteile. Ohne die Bestechung wäre (beispielsweise) eine andere Person oder ein anderes Projekt begünstigt worden. Im Zusammenhang mit Ansiedlungsprojekten heißt das: Das Projekt *dürfte* eigentlich nicht jetzt und hier an diesem Standort verwirklicht werden und durch die Bestechung soll es ermöglicht werden. Wie bei der zweiten Hypothese ist hier also Illegitimität des Projekts vorausgesetzt – die aber nicht nur und nicht notwendig in Charakteristika des Projekts begründet liegt, sondern z.B. auch aus der Wahrnehmung von Verteilungsungerechtigkeit entstehen kann („immer in unserem Stadtteil"). Eine vierte Erklärung wird von Frey (in diesem Heft) vorgeschlagen. Der Verdrängungseffekt setzt voraus, daß die (oder ein Teil der) Geschädigten bereit sind, ein Opfer für die Allgemeinheit zu erbringen. Das Angebot einer monetären Kompensation ‚entwertet' dieses Opfer jedoch, so daß die Opferbereitschaft insgesamt zurückgeht. Daß es diese Opferbereitschaft gibt,

weist darauf hin, daß das in Frage stehende Projekt als grundsätzlich legitim empfunden wird. Das heißt, daß auch Personen, die an der Legitimität eines Projekts nicht zweifeln, eine monetäre Kompensation ablehnen.[13]

Aus den bisherigen Überlegungen lassen sich m.E. doch einige Folgerungen ziehen. Es scheint so etwas wie eine moralische Rangfolge verschiedener Formen des Umgangs mit von Dritten verursachten Schäden oder von der Gesellschaft im Dienste des Gemeinwohls geforderten Nachteilen für einzelne Mitglieder zu geben:

1. Unterlassung: Idealerweise sollten anderen keine Nachteile zugefügt werden.

2. Restitution: Ist der Schaden bereits eingetreten (durch unrechtmäßiges oder fahrlässiges Handeln) oder wird ein Projekt, das einzelnen Schaden zufügt, grundsätzlich als legitim angesehen, sollte als vorrangige Entschädigungsstrategie die physische Wiederherstellung des verlorenen Guts angestrebt werden.

3. Substitution: Ist eine physische Wiederherstellung nicht möglich, sollte die Kompensation dem verlorenen Gut möglichst weitgehend funktional äqivalent sein. Denn nicht alle Güter sind durch beliebige andere Güter substituierbar. Mit dem Substitut sollten sich im Prinzip die gleichen Ziele verfolgen lassen wie mit dem verlorenen Gut.

4. Wertbezogene Kompensation: Erst wenn sich keine funktional äquivalenten Güter finden lassen, sollte an eine nur wertgleiche Kompensation gedacht werden. In diese Kategorie fällt die monetäre Kompensation nicht-monetärer Verluste.

5. Teilhabe am Kooperationsgewinn: Wenn die Gesellschaft von einzelnen Opfer fordert, erscheint unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit eine Kompensation, die über den reinen Schadensausgleich durch Restitution, Substitution oder wertbezogene Kompensation hinausgeht, durchaus wünschenswert. Unter Akzeptanzgesichtspunkten muß sie jedoch vorsichtig gehandhabt werden.

---

[13] Allerdings könnte es sein, daß das Kompensationsangebot von den Betroffenen als Hinweis auf seine Illegitimität gelesen wird. Eine in dieser Richtung gehende Alternativerklärung (die Anlage könnte gefährlicher sein, als man dachte) wird von Frey aber zurückgewiesen (in diesem Heft).

7. Umgang mit dem Akzeptanzproblem

Diese Regeln können nun auch angewendet werden, wenn im Zusammenhang mit einem lokal unerwünschten Ansiedlungsprojekt eine Kompensationslösung angestrebt werden soll. Wie der praktische Umgang mit dem Akzeptanzproblem in einem solchen Fall aussehen könnte, soll im folgenden skizziert werden. Dabei wird deutlich werden, warum gerade alternative Konfliktlösungsverfahren gut geeignet sind, an diesem Problem zu arbeiten. Drei Aspekte alternativer Konfliktregelung sind dabei relevant: Erstens erweitern sie den Kreis derjenigen, die auf die Entscheidung Einfluß nehmen können, gegenüber den üblichen politischen Verfahren (partizipativer Aspekt). Zweitens können in diesem Kreis Informationen über die Auswirkungen eines Projekts gesammelt und Argumente für und wider abgewogen werden (diskursiver Aspekt). Drittens kann über einen Interessenausgleich verhandelt werden (Verhandlungsaspekt).[14]

1. Unterlassung kann bei Ansiedelungsprojekten zunächst nur heißen, daß der entstehende Schaden so weit als möglich eingegrenzt wird. Dabei ist vorausgesetzt, daß der kollektive Nettonutzen des Projekts größer als Null ist. Die Legitimiät in diesem Sinn sollte in einem alternativen Konfliktregelungsverfahren zuallererst verdeutlicht werden. Unter Einbeziehung (bzw. Repräsentation) möglichst aller positiv und negativ Betroffener sollten Kosten-Nutzen-Analysen erstellt und Risiken so weit als möglich benannt werden. Über von Behörden oder Projektbetreibern schon angestellte Folgenabschätzungen hinaus sollten im Konfliktregelungsverfahren Informationen darüber gesammelt werden, wer welche Vor- und Nachteile aus dem Projekt befürchtet. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, Fehlinformationen und Fehlwahrnehmungen von Risiken zu korrigieren. Erst wenn der Nachweis der grundsätzlichen kollektiven Wünschbarkeit des Projekts erbracht ist, sollte weiter diskutiert werden.

Im nächsten Schritt kann (a) nach weiteren Möglichkeiten der Projektoptimierung gesucht und (b) versucht werden, Kompromisse beim Projekt zu schließen, die zu Lasten der Gewinner gehen (vgl. die Beispiele in Abschnitt 5). Beide Strategien implizieren eine Schadenseingrenzung für die ‚Verlierer'. Für diesen Prozeß bieten alternative Konfliktregelungsverfahren insofern eine gute Voraussetzung, als hier der Sachverstand und die Kreativität aller Betroffenen und hinzugezogener Experten mobilisiert werden kann. Von den Begünstigten eines Projekts ist nicht zu erwarten, daß sie freiwillig viel Phantasie auf alle

[14] Im Gegensatz zu der häufig aufgemachten Dichotomie ‚diskursive Verfahren vs Verhandlungsverfahren' (vgl. etwa Renn/Webler 1996, 180ff.) wird hier die Auffassung vertreten, daß bei umweltpolitischen Konfliktregelungsverfahren zwangsläufig Verhandlungs- *und* Diskurselemente eine Rolle spielen. Auch wenn es sich um eine sinnvolle analytische Unterscheidung handelt, sollten diese Aspekte in der Praxis nicht künstlich getrennt werden. Je nach Konfliktgegenstand wird allerdings der eine oder der andere Aspekt überwiegen, was sich dann auch in der konkreten Verfahrensgestaltung niederschlagen kann.

denkbaren Maßnahmen verwenden, die auf eine Umverteilung des Projektnutzens zu ihren Ungunsten hinauslaufen. Deshalb spielen die Projektgegner in dieser Phase eine wichtige Rolle. Erst für die verbleibenden Restbelastungen sollte an Kompensation gedacht werden (ähnlich Mazmanian/Morell 1990, 136).

2. Restitution als Entschädigungsstrategie dürfte bei umweltrelevanten Ansiedlungsprojekten kaum in Frage kommen. Die geplanten Anlagen sollen ja in Zukunft operieren und nicht rückgängig gemacht werden. Restitution ist nur dann möglich, wenn ein Konflikt um bereits eingetretene Schäden entsteht, etwa bei der Sanierung von Altlasten. Dann aber sollte die physische Schadensbeseitigung den Vorrang haben vor anderen Formen der Kompensation.

3. Substitution durch funktionale Äquivalente dürfte bei Projekten, die Umwelt- und Gesundheitsbelastungen nach sich ziehen, die zentrale Strategie des Schadensausgleichs sein. Dazu muß jedoch zunächst geklärt werden, wem welche Formen von Nachteilen entstehen und welche Substitutionsgüter in Frage kommen. Worunter negativ Betroffene leiden und welche Ersatzleistungen sie akzeptieren könnten, wissen diese selbst am besten. Behörden oder Projektbetreiber sollten deshalb zunächst darauf verzichten, konkrete Kompensationsangebote zu machen, sondern nur die grundsätzliche Bereitschaft zu erkennen geben. Auch hier bieten alternative Konfliktregelungsverfahren Vorteile, da die Betroffenen selbst nach funktionalen Äquivalenten suchen und entsprechende Forderungen formulieren können. Unterstützend können Experten hinzugezogen werden, die z.B. Auskunft darüber gegen können, was ein funktionales Äquivalent für ein verlorenes Biotop sein könnte.

4. Wertgleiche Kompensation sollte angestrebt werden, wenn keine funktionalen Äquivalente zu finden sind. Auch hier können nur die Geschädigten selbst entscheiden, was für sie eine wertgleiche und akzeptable Kompensation wäre. Monetäre Kompensationen sind sicherlich am einfachsten zu handhaben. Möglicherweise finden die Verhandlungspartner aber auch ein Koppelprojekt, das ihnen sinnvoller erscheint.

Wichtig für die Wahl zwischen Substitution und Kompensation sind die Art der Schäden und die Interessen und Einstellungen der Beteiligten. Vermutlich ist es leichter, einen Schadensausgleich ‚in gleicher Münze' (Substitution) zu vermitteln, aber das ist nicht notwendig so: „Was nützt einer kleinen Standortgemeinde das dritte Feuchtbiotop, wenn daneben andere gemeindliche Einrichtungen dringend finanzieller Zuwendungen bedürfen?" (Gaßner/Holznagel/Lahl 1992, 62). Im Prinzip werden bei umweltrelevanten Ansiedlungsprojekten folgende Arten von Schäden auftreten:

- Monetäre Kosten oder Verluste, die durch Existenz oder Betrieb einer Anlage entstehen, wie Infrastrukturkosten für die Kommune oder Wertverluste von Immobilien der Standortnachbarn. Infrastrukturkosten können auf das Kollektiv der Nutzer verteilt werden. Soweit der

Schaden im Wertverlust von Immobilien besteht, dürfte die monetäre Kompensation problemlos akzeptiert werden. Hier gibt es ja auch eine Tradition der Monetarisierung – die der Entschädigung bei Enteignung. Da es für Immobilien Marktpreise gibt, bereitet auch die Berechnung der Kompensationshöhe keine unüberwindlichen Hürden.

- Umwelt- oder Gesundheitsbelastungen, die durch den Normalbetrieb einer Anlage in der Standortnachbarschaft entstehen, z.B. durch Lärm oder Emissionen in Luft, Wasser, Boden. Hier sollte nach einem Ausgleich in möglichst derselben Art der Belastung gesucht werden. Denn wahrscheinlich ist es schwierig, Dioxinemissionen gegen ein neues Naturschutzgebiet zu tauschen. Grundsätzlich könnte, wenn ein Projekt Wasser- oder Luftbelastungen nach sich zieht, versucht werden, vergleichbare Wasser- oder Luftbelastungen am selben Ort, aber aus einer anderen Quelle, zu verringern. Die Finanzierung dieser Emissionsreduktionen könnte dann von den Nutznießern des Projekts übernommen werden. Um festzustellen, welche Maßnahmen als Kompensation infrage kommen, muß die Situation vor Ort geklärt werden: Welche Belastungen liegen schon vor? Wo sind Reduktionsmöglichkeiten? Welche Formen der Kompensation erscheinen für welche Belastungen akzeptabel? Dies alles herauszufinden, wäre die Aufgabe des Konfliktregelungsverfahrens.

- Soziale Kosten, die sich diffus und weit verteilen und nicht bei einer eingrenzbaren Personengruppe privatisieren. Solche Lasten sollte man nicht kompensieren, da sie keine Verteilungseffekte haben. Wenn etwa für den Flughafen große Waldflächen abgeholzt werden müssen und sich dies dann später negativ aufs Klima auswirkt, sind davon alle Mobilländer negativ betroffen. Die Allgemeinheit zu kompensieren, macht keinen Sinn. Möglich ist aber die Substitution durch ein vergleichbares kollektives Gut, im Beispiel etwa die Anpflanzung neuer Wälder. Diskutiert werden kann dann, ob die Kosten einer solchen Maßnahme nicht von denen übernommen werden sollten, die den größten Nutzen aus dem Projekt ziehen.

- Risiken für Umwelt und Gesundheit, die nicht aus dem Normalbetrieb entstehen, z.B. Unfallrisiken. Wo solche Schäden konkret anfallen, ist nicht vorhersehbar, eine antizipierende Substitution ist daher nicht möglich. Eine Möglichkeit des Umgangs mit solchen Risiken könnte im Abschluß von Versicherungen bestehen, deren Prämien von den Projektbegünstigten (private Betreiber oder öffentliche Haushalte) übernommen werden. Im Eintrittsfall sollte durch die Versicherungsleistung Restitution, Substitution oder Kompensation ermöglicht werden.

- Rückgang der Lebensqualität durch die Existenz einer Anlage, etwa wenn ästhetische Beinträchtigungen entstehen oder die ‚Wohngegend schlechter' wird. Solche Nachteile könnten kompensiert (oder substituiert?) werden durch den Bau eines Theaters oder Schwimmbads oder durch regionale Entwicklungsmaßnahmen – ganz nach den Bedürfnissen der benachteiligten kommunalen oder regionalen Einheit (so auch Field/ Raiffa/Susskind 1996).

- Verlust emotionaler Werte, etwa der Heimat, wenn durch ein Projekt Umsiedlungen notwendig werden. Bei dieser Schadenskategorie kommen alle Entschädigungs- und Kompensationsstrategien an ihre Grenzen. Auch wenn – wie das in der Praxis geschieht – ganze Dörfer woanders wieder aufgebaut werden (Restitution) oder wenn in hohem Maße überkompensiert wird, kann ein Gefühl des Heimatverlustes nicht wettgemacht werden. Daraus folgt nicht, daß nicht so weit als möglich entschädigt bzw. kompensiert werden sollte. Für den nicht ersetzbaren Restverlustmuß aber auf die Opferbereitschaft der Betroffenen gesetzt werden. Wenn diese nicht vorhanden ist, wird ein Gefühl erlittenen Unrechts bleiben.[15]

5. Teilhabe am Kooperationsgewinn heißt, daß der voraussetzungsgemäß vorhandene kollektive Nutzen aus dem Ansiedlungsprojekt so umverteilt wird, daß auch die zunächst Benachteiligten nach der Kompensation besser gestellt sind. Field/Raiffa/Susskind (1996, 158) fordern, daß dies bei unerwünschten Anlagen immer der Fall sein sollte. Unter dem Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit ist ihnen sicherlich zuzustimmen. Unter Akzeptanzgesichtspunkten muß die Teilhabe am Kooperationsgewinn jedoch vorsichtig gehandhabt werden, denn sie könnte leicht als Bestechung betrachtet werden. Die Aufgabe eines alternativen Konfliktregelungsverfahrens besteht dann darin, zu verdeutlichen, daß an einer stärker auf Gleichheit zielenden Verteilung des Nutzens aus dem fraglichen Projekt nichts Anrüchiges ist.

Das vorgeschlagene Vorgehen könnte die Akzeptanz von Kompensationen und damit auch die Akzeptanz von lokal unerwünschten Anlagen erhöhen. Gleichzeitig könnte es auch den Umgang mit strategischen Forderungen erleichtern. Verfolgt man primär Strategien der Restitution und der Substitution, hat man es eher mit objektiv meßbaren Größen zu tun. Versucht man beispielsweise eine zusätzliche Luftbelastung durch Emissionsminderung an anderer Stelle auszugleichen, können physikalische Größen zugrundegelegt werden. Gleiches gilt bei wertbezogenen Kompensationen für Schäden, für die

[15] Ähnliche Gefühle dürften allerdings auch bei den Opfern schuldhaft oder fahrlässig verursachter Unfälle zurückbleiben. Übrigens ist auch in solchen Fällen die Restitution nicht immer erfolgreich, bleibende körperliche Schäden sind nicht auszuschließen. Dennoch wird auf Entschädigung und Kompensation (Schmerzensgeld) nicht verzichtet.

es objektive Maßstäbe (z.B. Marktpreise) gibt. Problematisch bleiben allerdings rein subjektive Größen wie die emotionalen Werte und problematisch bleibt die Teilhabe am Kooperationsgewinn, dessen Grenzen sich aus subjektiven Angaben zu Schaden oder Nutzen ergeben. Grundsätzlich gilt: Je weniger Raum für strategische Mißrepräsentation der eigenen Präferenzen verbleibt, desto eher dürften Kompensationsstrategien – auch von Dritten – akzeptiert werden.

Insbesondere der Substitution und der nicht-monetären Kompensation stehen allerdings viele praktische Probleme im Wege. Es muß ein Substitutionsgut oder Tauschobjekt geben, das zum selben Zeitpunkt vorliegt, dieselben Akteure betrifft, und nach Art und Ausmaß der damit verbundenen Kosten bzw. Nutzen für die Parteien (reziprok) vergleichbar ist. Ein solches wird nicht immer leicht zu finden sein. So wird es oft keine vergleichbaren Emissionen geben. Umweltrelevante Projekte sind häufig unteilbar und geeignete Koppelprojekte werden unter Umständen gar nicht existieren. Außerdem können diesselben Projekte oder Maßnahmen von den Tauschpartnern unterschiedlich bewertet werden, so daß ein Tausch vielleicht für eine Partei, nicht aber für die andere akzeptabel ist. Weiterhin können durch ein Koppelprojekt dritte Parteien betroffen sein, die bei den Verhandlungen berücksichtigt werden müssen. Es ist wohl nicht leicht zu erreichen, daß etwa ein Unternehmen einem anderen eine Emissionsreduktionsmaßnahme (teil)finanziert, um eine Projektgenehmigung zu erhalten. Und wenn ein geeignetes Koppelprojekt gefunden wird, kann es sein, daß die Parteien nicht rechtlich legitimiert sind, darüber eine Vereinbarung zu treffen. Eine weitere Schwierigkeit kann darin bestehen, daß es zwar ein passendes Tauschobjekt gibt, die beiden Projekte aber nicht zum selben Zeitpunkt realisiert werden können. Wenn einseitige Vorleistungen erbracht werden müssen, kann das prohibitiv für eine Paketlösung sein.[16]

Dennoch sollte nach solchen Lösungen gesucht werden, da sie die Legitimität von Kompensationsstrategien wesentlich erhöhen können. Wie gezeigt, haben Kompensationen eine wohlfahrtssteigernde und eine wünschenswerte redistributive Funktion, und sie können helfen, einen Ausweg aus Verhandlungsblockaden zu finden. Für die Problematik der Akzeptanz von Kompensationen aber gibt es keine Patentlösung. Wenn jedoch durch ein kollektiv wünschenswertes Projekt Belastungen entstehen, durch die einer Gruppe Sonderopfer zugemutet werden, dann können und sollten alternative Konfliktregelungsverfahren genützt werden, um nach Möglichkeiten der Schadensbegren-

[16] Auf die Probleme bei der praktischen Umsetzung von Paketlösungen hat Mayer 1994 in seiner Kritik der auf Koppelgeschäfte zielenden Vorschläge von Scharpf und Benz 1990 zur Lösung der Verflechtungsprobleme der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein hingewiesen. Allerdings erscheint die Folgerung, daß diese Schwierigkeiten „den Rang prinzipieller Systemhindernisse" (468) einnehmen und bei Kompensationsmaßnahmen deshalb die „normativen Ziele regelmäßig nicht erreicht" (466) werden, allzu skeptisch.

zung und nach akzeptablen Substitutions- und Kompensationsmaßnahmen zu suchen.

Bibliographie

Bingham, G. (1986), *Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience*, Washington: The Conservation Foundation

Brookshire, D./D. Coursey/H. Kunreuther (1991), Compensation Schemes for Negative Externalities: A Field Experiment, in: *Research in Experimental Economics 4*, 81–106

Field, P./H. Raiffa/L. Susskind (1996), Risk and Justice: Rethinking the Concept of Compensation, in: *The Annals of the American Academy for Social Sciences 545*, 156–164

Gaßner, H./B. Holznagel/U. Lahl (1992), *Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*, Bonn

Goodin, R. E. (1995), *Utilitarianism as a Public Philosophy*, Cambridge

Holtkamp, L./B. Stach (1995), *Friede, Freude, Eierkuchen? Mediationsverfahren in der Umweltpolitik*, Marburg

Holzinger, K. (1996), Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in: W. van den Daele/F. Neidhardt (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*, WZB-Jahrbuch, Berlin, 232–274

Kleindorfer, P. R. (1986), Compensation and Negotiation in the Siting of Hazardous-Waste Facilities, in: *The Science of the Total Enviroment 51*, 197–208

Kunreuther, H./D. Easterling (1996), The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities, in: *Journal of Policy Analysis and Management 15*, 601–622

— /P. R. Kleindorfer (1986), A Sealed-Bid Auction Mechanism for Siting Noxious Facilities, in: *American Economic Review 76*, 295–299

Mayer, J. M. (1994), Wann sind Paketlösungen machbar? Eine konstruktive Kritik an F. W. Scharpfs Konzept, in: *Politische Vierteljahresschrift 35*, 448–470

Mazmanian, D./D. Morell (1990), The 'NIMBY' Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse, in: N. J. Vig/M. E. Kraft (eds.), *Environmental Policy in the 1990s. Toward a new Agenda*, Washington, 125–143

Nash, J. (1950), The Bargaining Problem, in: *Econometrica 18*, 155–162

Nieves, L. A./J. J. Himmelberger/S. J. Ratick/A. L. White (1992), *Risk Analysis 12*, 505–511

O'Hare, M. (1977), „Not On My Block You Don't": Facility Siting and the Strategic Importance of Compensation, in: *Public Policy 25*, 407–458

— (1990), The Importance of Compensation and Joint Gains in Environmental Disputes, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I*, Baden-Baden, 191–204

Olson, M. (1969), Strategic Theory and its Applications. The Principle of „Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review 59*, 479–487

Pfingsten, K./H. J. Fietkau (1995), *Das Neusser Mediationsverfahren aus der Sicht der Beteiligten. Ergebnisdarstellung der schriftlichen Befragung 9, WZB-discussion paper FS II, 95-302*, Berlin

Raiffa, H. (1982), *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge

— (1985), Creative Compensation: Maybe ‚In My Backyard', in: *Negotiation Journal 1*, 197–203

Renn, O./T. Webler (1996), Der kooperative Diskurs: Grundkonzeptionen und Fallbeispiel, in: *Analyse & Kritik 18*, 175–207

Rubinstein, A. (1982), Perfect Equilibrium in a Bargaining Model, in: *Econometrica 50*, 97–109

Scharpf, F. W. (1992), Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: A. Benz/F. W. Scharpf/R. Zintl: *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt/Main-New York, 51–96

Sebenius, J. K. (1983), Negotiation Arithmetic: Adding and Subtracting Issues and Parties, in: *International Organization 37*, 281–316

Sigmon, B. (1987), Achieving a Negotiated Compensation Agreement in Siting: The MRS Case, in: *Journal of Polics Analysis and Management 6*, 170–179

Suhr, D. (1990), Die Bedeutung von Kompensationen und Entscheidungsverknüpfungen, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Band I*, Baden-Baden, 113–138

Susskind, L./J. Cruikshank (1987), *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*, New York